



Strasbourg / Varsó, 2018. december 17.

[Title]
Eredeti: angol

**Velencei Bizottság 941/2018 sz. vélemény
EBESZ/DIEJH NGO-HUN/336/2018 sz. vélemény**

JOGGAL A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁG

(VELENCEI BIZOTTSÁG)

EBESZ DEMOKRATIKUS INTÉZMÉNYEK ÉS EMBERI JOGOK HIVATALA (EBESZ/DIEJH)

MAGYARORSZÁG

**AZ EGYES ADÓTÖRVÉNYEK ÉS MÁS KAPCSOLÓDÓ TÖRVÉNYEK
MÓDOSÍTÁSÁRÓL, VALAMINT A BEVÁNDORLÁSI KÜLÖNADÓRÓL
SZÓLÓ, 2018. JÚLIUS 20-ÁN ELFOGADOTT 2018. ÉVI XLI. TÖRVÉNY
253. §-RÓL SZÓLÓ**

KÖZÖS VÉLEMÉNY

**Elfogadva a Velencei Bizottság
115. plenáris ülésén
(Velence, 2018. december 14-15)**

**Richard BARRETT úr (Tag, Írország)
Veronika BÍLKOVÁ asszony (Tag, Cseh Köztársaság)
Martin KUIJER úr (Helyettes tag, Hollandia)
Dan MERIDOR úr (Tag, Izrael)
David GOLDBERGER úr, Muatar KHAYDAROVA asszony és
Alexander VASHKEVICH úr (Az EBESZ/DIEJH Gyülekezéshez és
együléshez való jog szakértői panel tagjai)**

megjegyzései alapján

Tartalom

I. Bevezetés	Error! Bookmark not defined.
II. Összefoglaló és következtetések.....	3
III. A Velencei Bizottság és a DIEJH Magyarországot érintő egyesülési szabadsággal kapcsolatos korábbi véleményei	Error! Bookmark not defined.
IV. Jogi követelmények	Error! Bookmark not defined.
Nemzeti szabályozás	Error! Bookmark not defined.
V. Elemzés.....	Error! Bookmark not defined.
A. A bevándrolási különadóról szóló 253.§.....	10
B. A jogalkotási folyamat	Error! Bookmark not defined.
C. A 253.§ kapcsán felmerülő kérdések azonosítása	12
D. A beavatkozás törvény által történő előírása	Error! Bookmark not defined.
E. A beavatkozás céljának jogszerűsége.....	16
F. A beavatkozás szükségessége és arányossága	17

I. Bevezetés

1. 2018. október 10-én kelt levelében a Parlamenti Közgyűlés Jogi Ügyek és Emberi Jogok Bizottságának elnöke felkérte a Velencei Bizottságot a Magyarországon 2018. július 20-án elfogadott, egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló törvény (továbbiakban: törvény) nemzetközi emberi jogi normákkal való összeegyeztethetőségének véleményezésére. A Bizottság döntése értelmében a véleményt az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával (DIEJH) közösen készítette el.

2. Richard Barrett úr, Veronika Bílková asszony, Martin Kuijer úr és Dan Meridor úr a Velencei Bizottság előadóiként, David Goldberger úr, Muatar Khaydarova asszony és Alexander Vashkevich úr pedig a DIEJH kijelölt jogi szakértőiként vettek részt a munkában.

3. 2018. november 15-én és 16-án a Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH közös delegációja, nevezetesen Veronika Bílková asszony és Marta Achler asszony, a DIEJH Demokratizálódás Osztályának vezető-helyettese, Ziya Caga Tanyar úr, a Velencei Bizottság Titkárságának jogi előadója, valamint Tamara Otiashvili, az EBESZ/DIEJI jogalkotást támogató főmunkatársa Budapestre látogattak, és találkoztak az Országgyűlés Külügyi- és Igazságügyi Bizottságának képviselőivel, köztük kormányzó- és ellenzéki pártok delegáltjaival is: Orbán Balázs úrral, a Miniszterelnöki Hivatal Parlamenti és Stratégiai Ügyekért felelős államtitkárával, Mernyei Ákos úrral, az államtitkár főtanácsadó kabinetfőnökével, Takács Szabolcs úrral, az Európai Unió politikák kialakításáért és koordinációjáért felelős államtitkárral, Bóka János úrral, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárával, valamint az Alkotmánybíróság és több civil szervezet képviselőjével. A Velencei Bizottság és a DIEJH hálásak a magyar hatóságoknak a látogatás kiváló megszervezéséért.

4. A jelen közös vélemény az előadók észrevételein, valamint 2018. július 20-án elfogadott, bevándorlási különadóról szóló XLI. törvény 253.§ hivatalos fordításán alapul (CDL-REF(2018)059). A véleményben előforduló pontatlanságok a fordítás pontatlanságából adódhatnak.

5. A véleményt az Alapvető Jogok Albizottsága 2018. december 13-án tárgyalta, ezt követően pedig a Velencei Bizottság 117. plenáris ülésén fogadta el (Velence, 2018. december 14-15.)

II. Összefoglaló és következtetések

6. A bevándorlási különadóról szóló törvény 253. § szerint 25%-os adófizetési kötelezettség terheli (1) a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatása, illetve (2) a Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatása.

7. A bevándorlás fogalmát a 253.§ (2) bekezdése határozza meg, miszerint “az emberek véglegesnek szánt áttelepülését lakóhelyük szerinti országból másik országba, ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 1. § (1) bekezdés szerinti eseteket.”

8. A 253.§ (2) bekezdése szerint bevándorlást segítő tevékenységnek minősül “minden olyan program, akció, tevékenység, amely közvetlenül vagy közvetve a bevándorlás előmozdítására irányul. Ugyanezen bekezdés szerint a bevándorlást segítő tevékenység

megvalósulhat a) média kampányok, média szemináriumok folytatása, és az azokban való részvétel; b) oktatásszervezés; c) hálózatépítés és működtetés vagy d) a bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység keretében.

9. A bevándorlási különadó bevezetésének célja a 253.§-hoz fűzött indoklás szerint a bevándorlással foglalkozó civil szervezetek kötelezése az ezzel összefüggő tevékenységük eredményeként felmerült költségek viselésére, amellyel hozzájárulnak a bevándorlás, ezáltal pedig az állami feladatok és a kiadások növekedéséhez. A hatóságok a bevándorlási különadót a "közös teherviselés" elvének követelményeként határozzák meg: azon szervezeteknek, amelyek a magyarországi bevándorlás növekedéséhez hozzájárulnak, a tevékenységük eredményeként felmerülő költségek viseléséhez is hozzá kell járulniuk.

10. Jelen véleményben a Velencei Bizottság és az DIEJH a bevándorlási különadóról szóló 253.§-t csak a civil szervezetek egyesüléshez és véleménynyilvánításhoz való jogai korlátozásának aspektusából elemzi, és a kérdéses szakasz kapcsán esetlegesen a jövőben felmerülő más kérdéseket nem érinti.

11. A Velencei Bizottság és az DIEJH elismeri, hogy az adókiivetés elengedhetetlen állami bevételek realizálása céljából, amely megában foglalja a jogszerű tevékenységek megadóztatását. Minden állam él az adóztatás eszközével olyan tevékenységek elbátortalanítása céljából, amelyek bár jogszerűek, de nem szolgálják a köz érdekét, mint például a környezet- vagy egészségkárosító tevékenységek. Másrészről viszont, az adóztatás nem alakítható ki úgy, és nem használható arra, hogy elbátortalanítsa az EJEE, a PPJNE és más nemzetközi jogi normák által garantált véleménynyilvánításhoz és az egyesüléshez való jog gyakorlását. Az államok támogathatnak bizonyos tevékenységeket, amelyekről azt tartja, hogy a köz érdekét szolgálják ("közhasznúság"), de ezt vagy pénzügyi juttatásokkal vagy az ilyen tevékenységet végző egyesületeknek szánt magánadományok kedvezményes adóztatásával kell megtenniük, nem pedig a "közhasznúnak" nem minősített célokért küzdő egyesületek megadóztatásával, illetve terheik növelésével.

12. A jogszabályok, ideértve az egyesületekre vonatkozóakat is, nem irányozhatják elő, illetve nem korlátozhatják aránytalanul az egyesületek által elérni kívánt célokat, illetve folytatni kívánt tevékenységeket, ideértve azt is, hogy nem tartalmazhatnak korlátozó listát a megengedett célok, illetve tevékenységek köréről, illetve nem alkalmazhatnak túl szűk jogértelmezést az utóbbira vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatosan.¹ A 253. § ennél fogva beavatkozást jelent az egyesüléshez való jogba.

13. Az egyesülési szabadság összefonódik véleménynyilvánításhoz való joggal és egyben csatornát is jelent annak gyakorlásához. Az egyesülések számára biztosítani kell a szóláshoz és véleménynyilvánításhoz való joguk gyakorlását céljaik és tevékenységeik tekintetében.² A különadó beavatkozást jelent a civil szervezetek véleménynyilvánításhoz való jogába, mert korlátozza a kutatással és oktatással kapcsolatos, valamint érdekképviselési lehetőségeiket közérdeklődésre számot tartó témákban. Az egyesülési szabadságról szóló közös irányelvekben foglalt 6. elv szerint az egyesüléseknek joguk van – céljaikon és a tevékenységükön keresztül – a szólás- és a vélemény szabadságához. Ez a tagokat megillető szólás- és véleménynyilvánítás szabadságához való egyéni jogon felül illeti meg őket. Az egyesüléseknek jogukban áll rész venni a politikai és közügyi vitákban, függetlenül attól, hogy az általuk képviselt nézetek a kormányzati politikával összhangban vannak-e vagy a jogi szabályozás módosítását követelik meg.

¹ CDL-AD(2014)046, *ibid.*, §§ 86, 87.

² CDL-AD(2014)046, Az egyesülési szabadságról szóló közös irányelvek, 706/2012. számú tanulmány, EBESZ/DIEJH Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, 2014. December 17

14. Továbbá, a jogalkotó az adót jelentős politikai vitatémának tűnő véleményt képviselő civil szervezeteknek történő adományozásra veti ki. A 253.§ a bevándorlást támogató civil szervezeteket eltérően kezeli más szervezetekhez képest, ésszerű indok nélkül, amely az ilyen szervezetek stigmatizációjának veszélyét teremti meg, hátrányosan érintve jogszerű tevékenységeiket.

15. Először is, ami a 253.§ törvényességének vizsgálatát illeti, az olyan szavakra való utalás a szakaszban, mint amilyen a "bevándorlás támogatását közvetlenül célzó tevékenységek", "média kampány folytatása," "hálózat építése és működtetése," a rendelkezést túlságosan homályossá teszi, és nem szolgál kellő támponttal abban a tekintetben, hogy mely esetekben vonható felelősségre egy szervezet a bevándorlási különadóról szóló törvény alapján. Továbbá, a hatóságok által nyújtott felvilágosítás ellenére sem teljesen világos a 253.§ szövegezése abban a tekintetben, hogy a bevándorlási különadó adóalapja arra a pénzügyi hozzájárulásra korlátozódik-e, amelyet a bevándorlást támogató tevékenység megvalósítására fordítanak, vagy pedig a bevándorlást támogató szervezet számára nyújtott támogatás teljes összege képezi, függetlenül attól, hogy a teljes összeget ilyen tevékenységekre használták-e fel. A 253.§-ban használt egyes kifejezések homályos volta miatt a szakasz nem felel meg a törvényesség követelményének.

16. A Velencei Bizottság és a DIEJH súlyos kételyekkel küzd a rendelkezés mögött meghúzódó cél legitimitását illetően. A különadó bizonyos jellemzői arra utalnak, hogy nem csupán bizonyos kormányzati tevékenységek finanszírozása a cél, hanem egyes, a bevándorlás területén kifejtett legitim egyesületi tevékenységek elbátortalanítása is, valamint ezen egyesületek pénzügyi források felkutatását és biztosítását célzó lehetőségeinek korlátozása. Egy látszólag semleges intézkedés – mint amilyen egy új adónem – abból a célból, hogy egyes egyénekre vagy szervezetekre terhet rójon az általuk képviselt nézetek miatt, nem minősül az EJEE 10(2) és 11(2), valamint a PPJNE 19(3) és 22(2) cikkeiben szabályozott legitim korlátozási oknak. Nem használhatóak éppen ezért az ilyen intézkedések a kormányzat által nem kedvelt, vagy a hatóságok által elnyomni kívánt nézeteket képviselő csoportosulások véleménynyilvánítási és egyesülési jogának akadályozására.

17. Ami a bevándorlási különadóval bevezetett korlátozások szükségességét és arányosságát illeti, az új kötelezettség (adófizetés és többlet bejelentési kötelezettség) vizsgálata során kellő figyelemmel voltunk a 2017-ben elfogadott, külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény által előírt kötelezettségek és a Büntető Törvénykönyv bevándorlás elősegítéséről szóló 353/A. § összeadódó hatására.

18. Az a 253.§ (8) és (9) bekezdése alapján előírt új bejelentési kötelezettségek – mint amilyen az egyesületek tevékenységét anyagilag támogató donorok személyazonosságának felfedése –a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény által előírt bejelentési kötelezettségekkel, valamint a Büntető Törvénykönyv 353/§-ba iktatott Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása tényállás megalkotásával a bevándorlás területén végzett legitim egyesületi tevékenységeket érintő korlátozások életbe léptetésével együttesen olyan eltúlzott állami felügyeleti környezetet teremtenek, amely nem mozdítja elő az egyesületi szabadság hatékony gyakorlását.

19. Végezetül, a Velencei Bizottság és a DIEJH fel kívánja hívni a figyelmet arra is, hogy az EJEE 13. cikke értelmében az államoknak hatékony jogorvoslatot kell biztosítani az EJEE 10. és 11. cikkében biztosított alapvető jogok és szabadságok megsértése esetére. A hatékony jogorvoslatához való jogot ugyanígy előírja a PPJNE 2(3) cikke is.

20. Összegzésként, a bevándorlási különadó egy indokolatlan beavatkozás az érintett civil szervezetek véleménynyilvánításhoz és egyesüléshez való jogába. A különadó kivetése dermesztő hatással lesz az alapvető jogok gyakorlására, valamint azon személyekre és

szervezetekre, akik fellépnek ezen jogok védelmében, vagy anyagilag támogatják az ilyen fellépést. El fog tántorítani lehetséges donorokat az ilyen civil szervezetek támogatásától és még több nehézséggel sújtja a legitim emberi jogi tevékenységet folytató civil társadalmat. Mindezek miatt a jelen véleményben vizsgált rendelkezést meg kell semmisíteni.

III. A Velencei Bizottság és a DIEJH Magyarországot érintő egyesülési szabadsággal kapcsolatos korábbi véleményei

21. A Velencei Bizottság és a DIEJH foglalkozott már a civil szervezetek jogi helyzetével általánosságban, illetve a finanszírozásuk kérdésével külön is több korábbi véleményében.³ 2017 júniusában fogadta el a Bizottság A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslattal kapcsolatos véleményt. A törvényjavaslat értelmében azon egyesület vagy alapítvány, amely évi 7,2 millió forint értékben (körülbelül 24 000 euró) kap pénzt vagy egyéb vagyontárgyat külföldről, köteles "külföldről támogatott szervezatként" regisztráltatnia magát a törvényszéknél, illetve holnapján, valamint minden nyomtatványán és kiadványában fel kell tüntetnie ezen mivoltát. A törvényjavaslat szabályozta a regisztrációval kapcsolatos eljárást, valamint szankciót írt elő azon szervezetek számára, akik nem teljesítik a törvényjavaslatban foglalt kötelezettségeket.

22. A Velencei Bizottsággal folytatott levélváltásokat követően 2017 június 13-án a magyar Országgyűlés néhány módosítással elfogta a törvényt. Véleményében a Velencei Bizottság megállapította, hogy bár elismeri, hogy a változtatások némelyike fontos előrelépést jelentett, más aggályokat illetően azonban nem sikerült megoldást találni, és a módosításoknak nem sikerült csillapítania a Velencei Bizottság azon aggályait, hogy a törvény szükségtelen és aránytalan beavatkozást jelent az egyesületi- és a szólásszabadságba, a magánélethez való jogba és a diszkrimináció tilalmába. Ugy vélte különösen, hogy a törvény alkalmazhatóságához fűzött széleskörű és még tovább növelt kivételek köre, amelyhez a témát körülvevő negatív retorika is társult, kétségbe vonja az átláthatóság biztosítása, mint cél valóságát illetően. Továbbá, azon kötelezettség, hogy minden kiadványon fel kell tüntetni, hogy az egyesület külföldről támogatott nyilvánvalóan szükségtelen és aránytalan egy demokratikus társadalomban.

23. 2018 márciusában a Parlamenti Közgyűlés Jogi Ügyekért és Emberi Jogokért Felelős Bizottsága felkérte a Velencei Bizottságot, hogy készítse véleményét Magyarország Kormánya "Stop Soros" törvényjavaslat-csomagjának nemzetközi emberi jogi előírásokkal való összeegyeztethetőségéről, amely magában foglalta a bevándorlást támogató szervezetek

³ CDL-AD(2013)023 A Velencei Bizottság 95. plenáris ülésén (Velence, 2013. június 14-15) elfogadott, Egyiptomi civil szervezetek társadalmi tevékenységének szabályozásáról szóló törvényjavaslatról szóló 732/2013. számú előzetes vélemény; CDL-AD(2013)030, A Velencei Bizottság 96. plenáris ülésén (Velence, 2013. október 11-12) elfogadott, A Kirgiz Köztársaság nem-kereskedelmi szervezeteiről szóló törvények módosításáról és más jogszabályokról szóló 738 /2013. számú közös előzetes vélemény; CDL-AD(2014)025, A Velencei Bizottság 99. plenáris ülésén (Velence, 2014. június 13-14) elfogadott, Az Orosz Föderáció nem-kereskedelmi szervezeteiről szóló N. 121-FZ. számú törvényről ("külföldi ügynökökről szóló törvény"), és a büntető törvénykönyv módosításáról szóló N. 18-FZ, N. 147-FZ és N. 190-FZ. számú törvényről ("árulásról szóló törvény") szóló 716-717/2013. számú vélemény; CDL-AD(2014)043, A Velencei Bizottság 101. plenáris ülésén (Velence, 2014. december 12-13) elfogadott Az Azerbajdzsáni Köztársaság módosított társadalmi szervezeteiről szóló törvényéről (Társadalmi egyesületek és Alapok) szóló, 787/2014. számú vélemény; CDL-AD(2017)015, a Velencei Bizottság 111. plenáris ülésén (2017. június 16-17.) elfogadott, A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslatról szóló vélemény; CDL-AD(2018)004, A Velencei Bizottság 114. plenáris ülésén (Velence, 2018. március 16-17) elfogadott, A romániai egyesületekről és alapítványokról szóló 26/200 törvényjavaslatról szóló közös vélemény; CDL-AD(2018)013, a Velencei Bizottság 115. plenáris ülésén (2018. június 22-23.) elfogadott, Az ún. „STOP Soros” törvényjavaslat-csomag civil szervezeteket közvetlenül érintő rendelkezéseiről (különösen az illegális bevándorlás elősegítéséről szóló Büntetőtörvénykönyv 353/A.§) szóló közös vélemény.

működésének engedélyeztetéséről szóló t/1976. számú törvényjavaslatot, az idegenrendészeti távortartásról szóló t/19774. számú törvényjavaslatot és a bevándorlási finanszírozási illetékről szóló t/19775. számú törvényjavaslatot. Ez utóbbi célja az volt, hogy a külföldről közvetetten vagy közvetlenül anyagilag támogatott bevándorlást támogató szervezeteket "bevándorlási finanszírozási illeték fizetésére kötelezze a tárgyévet követő év június 30-ig. Az illeték mértéke a kapott juttatás 25 %-a. A juttatás nem bevándorlással kapcsolatos, vagy humanitárius célra felhasznált része adómentességet élvezett. Az illeték meg nem fizetése a be nem fizetett illeték kétszereséig terjedő pénzbüntetés kiszabásával járhatott.

24. 2018 májusában a Velencei Bizottság és a DIEJH arról értesült, hogy a "Stop Soros" törvényjavaslat-csomag három törvényjavaslatát, beleértve a bevándorlási finanszírozási illetékről szóló t/19775. számú javaslatot is, az újonnan megválasztott Országgyűlés nem tartja napirenden (2018. április 8-án tartottak parlamenti választásokat). 2018 május 25-én Magyarország Kormánya bejelentette, hogy ezen törvényjavaslatokat nem terjesztik ismételtén a Parlament elé, mert egy új törvényjavaslat-csomag van készülőben.

25. 2018. május 29-én új "Stop Soros" törvényjavaslat-csomagot nyújtott be a Belügyminiszter az Országgyűlésnek. Az új csomag a rendőrségről, a külföldre utazásról, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, a menedéjogról, az államhatárról, a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló, és végül a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi törvénnyel kapcsolatos módosításokat is tartalmazott. A Büntető Törvénykönyvhöz fűzött módosítási javaslat a "Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása" elnevezésű új bűncselekményt iktatta törvénybe (353/A.§), amely büntetni rendel mindenkit, *"aki szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy Magyarországon menedéjogi eljárás kezdeményezését tegye lehetővé olyan személy részére, aki hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nincs faji, nemzeti hovatarozása, meghatározott társadalmi csoportozhoz tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldözötéstől való félelme nem megalapozott."* A büntetőjogi rendelkezés szintén büntetni rendel azt, aki szervezői tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímet szerezzen. A törvényjavaslat-csomagot Magyarország Országgyűlése 2018. június 20-án fogadta el.

26. A Velencei Bizottság és a DIEJH 2018 júniusában elfogadott közös véleményében⁴ elsősorban a Büntető Törvénykönyv 353/A.§-át törvénybe iktató törvénymódosítási javaslatra összpontosított. Megállapították, hogy ilyen formában a büntetőjogi rendelkezés az emberi jogi szervezetek nélkülözhetetlen munkájának további önkényes korlátozásához, a súlyos szankciókkal pedig azok betiltásához vezethet, ezáltal a bevándorlókat az ilyen szervezetek által nyújtott alapvető szolgáltatások nélkül hagyná. Úgy vélték, hogy a rendelkezés alapján a tájékoztatási tevékenységet végező, egyéni ügyekben segítséget nyújtó vagy Magyarország határáán támogatást nyújtó egyéneknek és szervezeteknek büntetőjogi eljárás veszélyével kell számolniuk, még akkor is, ha jóhiszeműen jártak el, a menedékkérők és a jogszerű bevándorlók más formáinak megsegítéséről szóló nemzetközi jognak megfelelően. Annak hangsúlyozását követően, hogy a rendelkezés teljes mértékben legitim tevékenységeket rendel büntetni, ideértve olyan tevékenységeket is, amelyek a nemzetközi jogban előírt kötelezettségeinek teljesítésében segítik az államot, valamint, hogy a büntetőjogi rendelkezés

⁴ CDL-AD(2018)013, a Velencei Bizottság 115. plenáris ülésén (2018. június 22-23.) elfogadott, Az ún. „STOP Soros” törvényjavaslat-csomag civil szervezetekre közvetlenül kiható rendelkezéseiről (különösen az illegális bevándorlás elősegítéséről szóló Büntetőtörvénykönyv 353/A.§) szóló közös vélemény

nem tartalmaz humanitárius mentesítő klauzulát, a Velencei Bizottság és a DIEJH a Büntető Törvénykönyv 353/A.§ megsemmisítését javasolta.⁵

IV. Jogi követelmények

Nemzeti szabályozás

27. Magyarország 2011-ben elfogadott Alkotmánya tartalmazza az emberi jogok teljes körű felsorolását, ideértve az egyesüléshez, valamint a véleménynyilvánításhoz való jogot.

28. Az Alaptörvény VIII. cikke elismeri, hogy "mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni"((2) bek.), a IX cikk pedig előírja, hogy "mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához." ((1) bek.)

29. Az Alaptörvény VIII. cikke több jogszabályon keresztül hatályosul. Az egyesületek és alapítványok jogállására, valamint a támogatásukra vonatkozó általános szabályokat az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény tartalmazza. Az Országgyűlés ugyanakkor különálló törvényeket alkotott az egyesületek meghatározott típusaira vonatkozóan (A pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény, A sportról szóló 2004. évi I. törvény, A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény, stb.). 2017 június 13-án pedig a Parlament elfogadta a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt (lásd fenn).

Nemzetközi sztenderdek

30. Magyarország részes állama az összes jelentősebb nemzetközi jogi emberi jogi egyezménynek, beleértve az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (PPJNE), és az 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE). Az Alaptörvény Q cikke szerint "Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját." ((2) bek.). Mivel a magyar jogrendszer természetét tekintve túlnyomóan dualista, a nemzetközi egyezmények nem alkalmazhatók közvetlenül, hanem "jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé." (Alaptörvény, Q(3) cikk).

31. Az **egyesülési szabadságot** a PPJNE 22. cikke, valamint az EJEE 11. cikke garantálja. Az egyesületi joggal foglalkozó, kötelező jogi erővel nem bíró jogi normák többek között: az Európa Tanács által 1998 március 23-25-én szervezett multilaterális találkozón elfogadott, A nem kormányzati szervek jogállásáról és a pluralista demokráciában betöltött szerepükről szóló irányelvek; az ENSZ 1999 március 8-án elfogadott Emberi jogi jogvédőkről szóló nyilatkozata;⁶ az Európa Tanács által 2001-2002-ben szervezett multilaterális találkozók során elfogadott, A nem kormányzati szervezetek jogállásáról szóló alapvető elvek és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2007. október 10-én elfogadott CM/REC(2007)14 számú, Az európai nem kormányzati szervezetek jogállásáról szóló ajánlás.⁷

⁵ *Ibid.*, §§ 103 et seq.

⁶ A/RES/53/144 ENSZ Dok., ENSZ egyéneknek, csoportoknak és társadalmi szervezeteknek az egyetemesen elfogadott emberi jogok és alapvető szabadságjogok elősegítésével és védelmével kapcsolatos jogairól és felelősségéről szóló nyilatkozata, 1999. március 8.

⁷ CM/REC(2007)14 számú, Az európai nem kormányzati szervezetek jogállásáról szóló ajánlás, 2007. október 10.

32. A Velencei Bizottság és a DIEJH a 2014-ben elfogadott Egyesülési szabadságról szóló közös irányelvekben⁸ áttekintést nyújt az e területre alkalmazandó nemzetközi előírásokról. A Velencei Bizottság szintén számos véleményében foglalkozott az egyesülési szabadsággal.⁹

33. Az egyesülési szabadság "nélkülözhetetlen előfeltétele más alapvető szabadságoknak."¹⁰ Szorosan összefonódik a véleménynyilvánításhoz való joggal, a vallásszabadsággal, a magánélethez való joggal és a diszkrimináció tilalmával. Ez egy "egyéni emberi jogosultság, amely alapján az embereket összejöhhetnek, közös érdekeiknek érvényt szerezhetnek, előmozdíthatják, és megvédhetik azokat."¹¹

34. Ez egyesüléshez való jog a modern demokratikus és pluralisztikus társadalom sarokköve, "az emberi jogok általános védelmének és a demokrácia szintjének fokmérője egy adott országban."¹² Bár az egyesüléshez való jog nem abszolút jog, korlátozása vagy az attól való derogáció csak az emberi jogi egyezményekben meghatározott szigorú feltételek mellett lehetséges.

35. A **véleménynyilvánításhoz való jogot** a PPJNE 19. cikke, valamint az EJEE 10. cikke garantálja. Az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy írta le e jogot, mint "a demokratikus társadalom és minden ember egyéni fejlődésének egyik alapvető feltétele"¹³ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 34. számú általános állásfoglalásában megjegyezte, hogy "a vélemény- és a szólás szabadsága elengedhetetlen feltételei az egyén lehető legteljesebb egyéni fejlődésének. Bármely társadalom számára alapvető fontosságú. Minden szabad és demokratikus társadalom alapkövét képezi. (...) A véleménynyilvánítás szabadsága nélkülözhetetlen feltétele az átláthatóság és elszámoltathatóság elve megvalósulásának, amelyek elengedhetetlenek az emberi jogok előmozdításának és védelmének" (2-3 bek.).

⁸ CDL-AD(2014)046, Az egyesülési szabadságról szóló közös irányelvek, 706/2012. számú tanulmány, EBESZ/DIEJH Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, 2014. December 17

⁹ Lásd CDL-AD(2011)035, Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi szttenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény 2011.október 19; CDL-AD(2013)023, Egyiptomi civil szervezetek társadalmi tevékenységének szabályozásáról szóló törvényjavaslatról szóló 732/2013. számú előzetes vélemény, 2013. június 18; CDL-AD(2013)030, A Kirgiz Köztársaság nem-kereskedelmi szervezeteiről szóló törvények módosításáról és más jogszabályokról szóló 738 /2013. számú közös előzetes vélemény, 2013. október 16; CDL-AD(2014)025, Az Orosz Föderáció nem-kereskedelmi szervezeteiről szóló N. 121-FZ. számú törvényről ("külföldi ügynökökről szóló törvény"), a büntető törvénykönyv módosításáról szóló N. 18-FZ, N. 147-FZ és N. 190-FZ. számú törvény ("árulásról szóló törvény") szóló 716-717/2013. számú vélemény, 2014. június 27; CDL-AD(2014)043, Az Azerbajdzsáni Köztársaság módosított társadalmi szervezeteiről szóló törvényéről (Társadalmi egyesületek és Alapok) szóló, 787/2014. számú vélemény, 2014. december 15; CDL-AD(2016)020, A Meghatározott törvények módosításáról szóló 129-FZ. számú szövetségi törvényről(A külföldi és nemzetközi civil szervezetek nemkívánatos tevékenységéről szóló szövetségi törvény) szóló 814/2015. számú vélemény, 2016. június 13.

¹⁰ Lásd CDL-AD(2011)035, Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi szttenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény, §45; és Az Oroszországi Föderáció szélsőséges tevékenységekkel szembeni szövetségi törvényről szóló vélemény, §64

¹¹ CDL-AD(2011)035, Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi szttenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény, §40. Amint azt az Emberi Jogi Bizottság a PPJNE 22. cikkével kapcsolatosan kimondta, a pluralitás az egyesületek létezésében és működésében, ide értve azokat is, amelyek békésen támogatnak a kormányzat vagy a társadalom többsége által nem feltétlenül kedvezően fogadott eszméket, alapköve a demokratikus társadalomnak. Mikhailovskaya és Volchek kontra Fehéroroszország, CCPR/C/111/D/1993/2010 (2014 július), § 7.3; Lee kontra Koreai Köztársaság, CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005 július), § 7.2.

¹² CDL-AD(2011)035, Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi szttenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény, §41.

¹³ EJEB, 1976. December 7., Handyside kontra Egyesült Királyság, 5493/72. számú kérelem, § 49.

V. Elemzés

A. A bevándorlási különadóról szóló 253.§

36. Magyarország Országgyűlése 2018. július 20-án fogadta az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló el 2018. évi XLI. törvényt. A törvényjavaslatot a Pénzügyminiszter nyújtotta be 2018. június 19-én. A törvény 2018. augusztus 25-én lépett hatályba.

37. A törvény (melyet “bevándorlási különadóról szóló törvényként” aposztrofálnak) 253.§-a 25%-os adót vet ki 1) a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatására, illetve 2) a Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatására. Ennél fogva, a bevándorlási finanszírozási illetékről szóló t/19775. számú törvényjavaslattal szemben, amely csak a külföldről kapott támogatást terhelte, a 253.§ minden támogatást érint, függetlenül attól, hogy eredetét tekintve külföldi vagy belföldi-e.

38. A bevándorlás fogalmát a 252.§(2) bekezdése határozza meg: “az emberek véglegesnek szánt áttelepülése lakóhelyük szerinti országból másik országba, ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 1. § (1) bekezdés szerinti eseteket,¹⁴ amely az Európai Közösség megalakításáról szóló szerződés által biztosított mozgás- és tartózkodás szabadságát garantálja”.

39. A 253.§(2) bekezdése szerint bevándorlást segítő tevékenységnek minősül “minden olyan program, akció, tevékenység, amely közvetlenül vagy közvetve a bevándorlás előmozdítására irányul.” Ugyanezen bekezdés szerint a bevándorlást segítő tevékenység a) média kampányok, média szemináriumok folytatása, és az azokban való részvétel; b) oktatásszervezés; c) hálózatépítés és működtetés vagy d) a bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység keretében valósul meg.

¹⁴ A törvény szövege:

1. § (1)Magyarország az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását

a) a magyar állampolgár kivételével az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek (a továbbiakban: EGT-állampolgár),

b) az EGT-állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának (a továbbiakban: az EGT-állampolgár családtagja),

c) a magyar állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának (a továbbiakban: a magyar állampolgár családtagja), valamint

d) annak az EGT-állampolgárt vagy a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személynek, aki

da) a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik,

db)- abban az országban, ahonnan érkeznek - az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik,

és a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi.

40. Az elsődleges adóalany a donor (vagy támogató).¹⁵ A donor köteles az anyagi támogatás nyújtását követő hónap 15. napjáig nyilatkozatot adni a támogatott szervezet számára arról, hogy a bevándorlási különadót befizette (253.§ (5) és (8) bekezdésének együttes értelmezése). Amennyiben a donor elmulasztja az adó befizetését vagy a nyilatkozat megtételét, a kedvezményezett (azaz a bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet) lesz köteles megfizetni az adót az anyagi támogatás 253.§-ban felsorolt bevándorlást elősegítő tevékenység kifejtésére történő felhasználást követő hónap 15. napjáig. A kedvezményezettnek nyilatkozatában meg kell jelölnie az anyagi támogatást nyújtó személy nevét, levélcímét, más ismert azonosító adatát és az anyagi támogatás összegét.

41. A 253.§(3) bekezdése két különböző adóalapot szabályoz: amennyiben a donor az adófizető, úgy a bevándorlási különadó alapja az anyagi támogatás összege; amennyiben a támogatás kedvezményezettje az adófizető, úgy az adóalap a releváns bevándorlást elősegítő tevékenység kifejtése során felmerült költség.

42. Amennyiben az állami adóhatóság megállapítja, hogy a donori nyilatkozat valótlan, az adóalanyt (azaz a donort) határozatban kötelezi a be nem vallott adó, továbbá annak 50%-áig terjedő adóbírság megfizetésére (253.§(10)). Ezen kívül, az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 215.§(4) bekezdése szerint az adóbírság mértéke az adóhiány kétszáz százaléka, ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, hamis bizonylatok, könyvek, nyilvántartások előállításával, felhasználásával, illetve a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze. Ráadásul a Büntető Törvénykönyv 396.§-ban szabályozott költségvetési adócsalás büntette miatt akár 10 évig terjedő szabadságvesztéssel is büntethető, ha a költségvetési csalás különösen jelentős vagyoni hátrányt okoz, vagy a különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

43. Végezetül, a 253.§(12) bekezdése szerint a bevándorlási különadóból származó bevétel a központi költségvetés bevételét képezi és kizárólag határvédelmi feladatok ellátására szolgál.

44. A rendelkezés mögött meghúzódó cél a törvényhez fűzött indoklás szerint *“A bevándorlást különféle eszközökkel segítő szervezetek tevékenysége a társadalmi közös kiadások növekedésével jár együtt, hiszen a bevándorlással összefüggő állami feladatok finanszírozása az államháztartás kiadásainak növekedését eredményezi. A közös teherviselés elvével nem egyeztethető össze, hogy a társadalom egésze viselje azokat a költségeket, amelyek azért keletkeztek, mert egyes szervezetek tevékenysége a bevándorlás növekedését, így egyúttal az állami feladatok és kiadások növekedését is magával vonja. Ezért a törvény új fizetési kötelezettséget, a bevándorlási különadót vezet be.”*

B. A jogalkotási folyamat

45. A budapesti találkozók során a civil társadalom képviselői arról tájékoztatták a közös delegációt, hogy a 2018. évi XLI. törvény, beleértve a bevándorlási különadóról szóló 253.§, 2018. június 20-án történt elfogadását nem előzte meg semmilyen civil szervezetekkel folytatott nyilvános egyeztetés. A hatóságok a 2017 tavaszán megtartott “Állítsuk meg Brüsszelt” elnevezésű nemzeti konzultációra hivatkoztak, amely hat kérdést tett fel az állampolgároknak az Európai Unió és más külföldi szereplők Magyarország belügyeibe történő állítólagos beavatkozásával kapcsolatban. A Bizottság és a DIEJH először is emlékeztet arra, hogy az

¹⁵ A 253.§(5) bekezdése szerint a párt és a pártalapítvány, továbbá az olyan szervezetet, amelynek mentességét nemzetközi szerződés vagy viszonyosság biztosítja, mentesül a bevándorlási különadó megfizetésének kötelezettsége alól.

ún. „Stop Soros” törvényjavaslat-csomagról írt közös véleményükben¹⁶ rámutattak a 2017 tavaszán az állampolgárok számára feltett kérdések meglehetősen elfogult megfogalmazására az „Állítsuk meg Brüsszelt!” elnevezésű „nemzeti konzultációs folyamat” során.¹⁷ Ráadásul, a szóban forgó nemzeti konzultáció az eredeti Stop Soros törvényjavaslat-csomag – ennek része volt a bevándorlási finanszírozási illetékről szóló t/19775. számú törvényjavaslatot is, mely alapján a bevándorlás területén tevékenységet folytató, külföldről támogatott szervezetek számára a kapott támogatás 25 %-ának megfelelő bevándorlási finanszírozási illeték megfizetését írta elő – Parlamentnek 2018. február 13-án történt benyújtását megelőzően került lebonyolításra. Különálló nyilvános egyeztetésre a bevándorlási különadóról szóló törvényjavaslat 2018. június 19-én történt benyújtását megelőzően, vagy a benyújtás és a javaslat 2018. július 20-án történt elfogadása között nem került sor.

46. Az EBESZ részes államai kifejezetten kötelezettséget vállaltak arra, hogy „a jogszabályokat, nyilvános folyamat eredményeként alakítják és fogadják el, amely vagy közvetlenül, vagy közvetetten, a megválasztott képviselőkön keresztül tükrözi a nép akaratát”¹⁸ valamint „minden egyén vagy társadalmi csoport számára megfelelő környezetet és intézményeket biztosítanak a békés vitához és érdekeik kinyilvánítására”¹⁹ Az EBESZ szintén elismerte a civil társadalom ebben betöltött kulcsfontosságú szerepét. Továbbá, a hatóságok által jelzett tény, miszerint Magyarországon bárki megküldhette a törvényjavaslattal kapcsolatos megjegyzéseit e-mailen keresztül az Országgyűlés számára, nem mentesíti a nemzeti hatóságokat a CM/Rec(2007)14. számú ajánlásban megfogalmazottakkal összhangban történő eljárás kötelezettsége alól e megjegyzések kapcsán kialakított átlátható és formalizált hatósági visszajelzési rendszer hiányában. A Bizottság ismételten hangsúlyozta ezen – eljárási – elemét a jogalkotási folyamat minőségének: a civil szervezetekkel történő egyeztetés az őket közvetlenül érintő jogszabályok elfogadását megelőzően a legjobb gyakorlat részét képezi, amelyhez az európai államoknak ragaszkodniuk kell nemzeti jogalkotási folyamataikban,²⁰ és a jogállamiság fontos elemének minősül.

C. A 253.§ kapcsán felmerülő kérdések azonosítása

47. Szükséges leszögezni, hogy az adókiivetése elengedhetetlen állami bevételek realizálása céljából, és ez magában foglalja jogszerű tevékenységek megadóztatását is. Minden állam él az adóztatás eszközével olyan tevékenységek hátráltatására, amelyek jogszerűek ugyan, de nem szolgálják a köz érdekét, mint amilyenek a környezet- vagy egészségkárosító tevékenységek. Másrészt viszont, az adóztatás nem alakítható úgy, illetve nem használható arra, hogy elbátortalanítsa a nemzetközi jogi normák által garantált véleménynyilvánításhoz és egyesüléshez való jog gyakorlását. Az állam támogathat bizonyos tevékenységeket, amelyekről azt tartja, hogy a köz érdekét szolgálják („közhasznúság”), de ezt vagy pénzügyi juttatásokkal vagy az ilyen tevékenységet végző egyesületeknek szánt magánadományok kedvezményes adóztatásával kell megtennie, nem pedig a „közhasznúnak” nem minősülő célokért küzdő egyesületek megadóztatásával, illetve terheik növelésével. A bevándorlást elősegítő tevékenység egyes országokban közérdekű tevékenységnek tekinthető.

¹⁶ CDL-AD(2018)013, a Velencei Bizottság 115. plenáris ülésén (2018. június 22-23.) elfogadott, Az ún. „STOP Soros” törvényjavaslat-csomag civil szervezetekre közvetlenül kiható rendelkezéseiről (különösen az illegális bevándorlás elősegítéséről szóló Büntetőtörvénykönyv 353/A.§) szóló közös vélemény

¹⁷ *Ibid.*, §§ 62-67.

¹⁸ EBESZ Moszkvai Dokumentum 1991.

¹⁹ EBESZ Maastrichti Dokumentum 2003.

²⁰ CDL-AD(2017)015 A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslatról szóló vélemény, § 27. Lásd még: CDL-AD(2016)007, Jogállamiság ellenőrzőlista, 13. old.

48. A budapesti megbeszélések során a hatóságok kifejtették, hogy a bevándorlási különadóról szóló 253.§ nem ír elő semmiféle tilalmat egyesületek számára a bevándorlással kapcsolatos törvényes tevékenységekkel kapcsolatosan, mint amilyen a média kampányok, média szemináriumok folytatása, az oktatásszervezés vagy a bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység (253.§(2) bek.). A hatóságok szerint ugyanakkor bár e tevékenységek törvényesek, a közös társadalmi kiadások növekedésével járnak és a bevándorlási különadó célja az, hogy ezen egyesületeket arra kötelezze, hogy viseljék a bevándorlás területén kifejtett tevékenységük eredményeképpen felmerülő költségeket. A hatóságok hangsúlyozzák, hogy a bevándorlási különadó bevezetése nem tekinthető a bevándorlás területén aktív civil szervezetek egyesületi szabadságába való beavatkozásnak, inkább az államnak az adópolitika megalkotásához és elfogadásához való szuverén jogából következő visszatartó erő olyan nem kívánt tevékenységekkel szemben, amelyek növelik a közkiadásokat.

49. A rendelkezés indoklása, a hatóságok által elmondottakkal összhangban, a civil szervezetek bevándorlást elősegítő tevékenységére a magyarországi bevándorlás, és ezáltal az állami feladatok és államháztartási kiadások növekedésének lényegi okaként tekint. Ebből következik, hogy a különadót a bevándorlást elősegítő tevékenységet végző szervezetek anyagi támogatóira vetik ki, nem pedig az ilyen tevékenységet nem végző civil szervezeteket támogatókra. Mi több, néhány, a rendelkezésben felsorolt bevándorlást elősegítő tevékenység, mint amilyen "a bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység" azt a benyomást keltik, hogy szoros okozati összefüggés van a tömeges bevándorlás és a bevándorlás területén kifejtett civil tevékenységek között. Továbbá, a hatóságok álláspontja, miszerint a bevándorlási különadó nem alkalmazandó a menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezmény értelmében védelmet élvező menekültekkel kapcsolatos civil tevékenységek anyagi támogatására, nem következik egyértelműen a rendelkezés szövegéből és annak indoklásából sem. A bevándorlás különböző formái közötti különbségtétel hiányából eredően a rendelkezés hozzájárulhat egy ellenséges közhangulathoz *minden* bevándorlóval/külföldivel szemben, ebből következően pedig a bevándorlás területén működő civil szervezetek tevékenységével szemben is. Hangsúlyozandó, hogy a Magyarországon jelenleg uralkodó kontextusban, amelyet a bevándorlás területén tevékenykedő civil szervezetekkel szembeni súlyos kijelentések jellemeznek, a bevándorlási különadó magában hordozza az ilyen szervezetek diszkriminatív stigmatizációjának és törvényes tevékenységük hátrányos befolyásolásának kockázatát. Emlékeztetni szükséges arra, hogy az EJEB joggyakorlatában a stigmatizáció kockázata releváns tényező.²¹

50. A bevándorlási különadóról szóló 253.§ 25 % adót vet ki a Magyarországon végzett bevándorlást elősegítő tevékenység anyagi támogatására. Nem a kifejtett tevékenységet adóztatja, hanem ezen civil szervezeteknek nyújtott támogatást.

51. A Velencei Bizottság és a DIEJH álláspontja szerint egyes esetekben az adóztatás nem csak a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül, hanem beavatkozás az egyén és a szervezetek szólás-és egyesületi szabadságába is.

52. Először is, az Egyesülési szabadságról szóló közös irányelvek 4. elve szerint az alapítók és a tagok szabadon meghatározhatják egyesületük céljait és tevékenységét is, ideértve működési körüket is. Az egyesületekre vonatkozó jogszabályok nem írhatják elő és nem is korlátozhatják aránytalanul az egyesület által vállalt célokat és tevékenységeket, ideértve a megengedett célok vagy tevékenységek korlátozó felsorolását, illetve az egyesületi célokra és tevékenységekre vonatkozó jogi szabályozás túl szűk értelmezését is.²² "Az egyesületi tevékenységeket korlátozó jogi normák nem veszélyeztetik a civil szervezetek hatékony

²¹ Lásd például EJEB, 2008. december 4., *Marper kontra Egyesült Királyság*, 30562/04 és 30566/04. számú kérelmek, 122.§

²² CDL-AD(2014)046, *ibid.*, §§ 86, 87.

működését.”²³ Ez érvényes függetlenül attól, hogy a képviselt álláspont népszerű-e vagy sem. Éppen ezért a különadó bevezetése törvényes célok és – a jogszabályban felsorolt – tevékenységek tekintetében beavatkozásnak minősül a civil szervezetek egyesülési szabadságába.²⁴ Mindezen túl, az államoknak pozitív kötelezettségük van az egyesületek működését elősegítő környezet megteremtésére.

53. Másodsor, a civil szervezeteknek szabadon végezhetnek kutatásokat, folytathatnak oktatási és érdekérvényesítési tevékenységet közügyekben, függetlenül attól, hogy az általuk képviselt nézetek a kormányzati politikával összhangban vannak-e vagy a jogi szabályozás módosítását követelik meg.²⁵ Az Egyesülési szabadságról szóló közös irányelvek kimondja, hogy *“az egyesületeknek joguk van a vélemény és a szólás szabadságához céljaikon és tevékenységükön keresztül. Ez a tagokat megillető szólás- és véleménynyilvánítás szabadságához való egyéni jogon felül illeti meg őket. Az egyesüléseknek jogukban áll részt venni a politikai és közügyi vitákban, függetlenül attól, hogy az általuk képviselt nézetek a kormányzati politikával összhangban vannak-e vagy a jogi szabályozás módosítását követelik meg.”*²⁶ Figyelembe véve a tényt, hogy a civil szervezetek 253.§(2) bekezdésében felsorolt bizonyos jogszerű tevékenységei, úgy mint média kampányok, oktatási tevékenységek, hálózatépítés és működtetés vagy propaganda tevékenység, relevánsak annak meghatározásában, hogy egy tevékenység “bevándorlást elősegítőnek” minősül-e és ennek következtében jelentős adó megfizetésének kötelezettségét vonja-e maga után, a bevándorlási különadóról szóló 253.§-nak dermesztő hatása van és az ilyen jogszerű tevékenységet végző szervezetek véleménynyilvánításhoz való jogába történő beavatkozást jelentenek.

54. A *Ramazanova kontra Azerbajdzsán* ügyben az EJEB elfogadta, hogy az anyagi támogatásban való részesülés és annak felhasználása része az egyesülési szabadságnak. A donor támogatás nyújtáshoz való joga egyesületek tekintetében ugyanúgy védett. A 10. cikk nem kizárólag a kinyilvánított eszmék és az információ tartalmát védi, de a kinyilvánítás különböző formáit is,²⁷ és ez egyaránt alkalmazandó azon személyekre is, akik véleményüket támogatás adományozásával fejezik ki. A véleménynyilvánításhoz való jog védi a donoroknak a vélemény kinyilvánításának finanszírozásához való jogát és az EJEB elismerte, hogy a 10. cikk védi a “kiadványok és más kommunikációs eszközök” elkészítéséhez nyújtott anyagi hozzájárulást is.²⁸ Ennélfogva a donor/támogató megadóztatása beavatkozásnak tekinthető a donor véleménynyilvánításhoz való jogába.

55. Jelen vélemény a bevándorlási különadóról szóló 253.§ elemzését kizárólag a véleménynyilvánítás és az egyesülési szabadság korlátozása szempontjából végzi el. A egyesülési- és a szólásszabadsághoz való jogba való beavatkozás kizárólag az emberi jogi egyezményekben foglalt szigorú követelményeknek megfelelően lehetséges, amelyek: a

²³ Pl., ENSZ Emberi Jogi Bizottság, Az Emberi Jogi Bizottság végkövetkeztetései: *Banglades*, §28, ENSZ Doc. CCPR/C/BGD/CO/1 (2017 április 27).

²⁴ Ez EBESZ részes államai vállalták annak kötelezettségét, hogy “biztosítják az egyének számára az egyesülési szabadság gyakorlását, amely magában foglalja a nem kormányzati szervezet létrehozásának jogát, valamint az ahhoz való csatlakozás és az abban való hatékony részvételhez való jogot” (Koppenhágai Dokumentum, 1990), és “erősítik a nem kormányzati szervek hozzájárulási képességét a társadalom további fejlődéséhez és az emberi jogok és szabadságok tiszteltetéséhez” (Isztambuli Dokumentum, 1999).

²⁵ Lásd, *CM/REC(2007)14 számú, Az európai nem kormányzati szervezetek jogállásáról szóló ajánlás, 2007. október 10.*

²⁶ CDL-AD(2014)046, Az egyesülési szabadságról szóló közös irányelvek, 706/2012. számú tanulmány, EBESZ/DIEJH Legis-Nr: GDL-FOASS/263che/2014, 2014. December 17., § 31. A közös irányelvek továbbá kimondja: “Az egyesülési szabadság összefonódik véleménynyilvánításhoz való joggal és egyben csatornát is jelent annak gyakorlásához, annak célját és cselekményeit illetően.”(97.§)

²⁷ Lásd, EJEB, 2014 október 21., *Murat Vural kontra Törökország*, kérelem száma: 9540/07, 44.§

²⁸ Lásd, EJEB, 1998. február 17., *Bowman v. kontra Egyesült Királyság*, kérelem száma: 24839/94.

beavatkozás törvényessége, a beavatkozással elérni kívánt cél jogszerűsége és a beavatkozás szükségessége egy demokratikus társadalomban.²⁹

D. A beavatkozás törvény által történő előírása

56. Valamely alapvető jog korlátozása akkor engedhető meg, ha azt törvény írja elő, amelynek megfogalmazása világos és precíz, valamint előrelátható.

57. A bevándorlási különadóról szóló 253.§ alapján az adózást "bevándorlást elősegítő tevékenység" anyagi támogatása esetére írja elő. A 253.§(2) bekezdése meghatározása szerint bevándorlást elősegítő tevékenységnek számít *"minden olyan program, akció, tevékenység, amely közvetlenül vagy közvetve a bevándorlás (...) előmozdítására irányul, és a) média kampányok b) oktatásszervezés; c) hálózatépítés és működtetés vagy d) a bevándorlást pozitív színben feltűntető propaganda tevékenység keretében valósul meg."*

58. A rendelkezésben használt kifejezések meglehetősen homályosak és nem kellően pontosak. A törvény különadót rendel megfizetni nem kizárólag a bevándorlást "közvetlenül", de a "közvetetten" elősegítő tevékenység támogatása esetén is. A "közvetetten" kifejezésre való utalás a rendelkezést túlzottan homályossá és általánossá teszi, és kevés iránymutatással szolgál a nyilvánosság, a donorok és a civil társadalom számára annak megértése érdekében, hogy mikor vehető ki az adó.

59. A budapesti találkozók alkalmával a civil szervezetek képviselői tájékoztatták a közös delegációt a 253.§ egyes kifejezéseinek túlzottan általános megfogalmazásából eredő, a jogszabály gyakorlati alkalmazása terén általuk tapasztalt nehézségekről. A "hálózat" kifejezést példának okáért (hálózatépítés és működtetés) a 253.§(2) bekezdés nem definiálja és éppen ezért nem egyértelmű, hogy a szervezettség mely szintje szükséges ahhoz, hogy egy adott embercsoportot hálózatnak tekintsünk, mint ahogyan az sem, hogy az előzetes megbeszélések egy esetleges hálózat kiépítésével kapcsolatosan a bevándorlási különadóról szóló rendelkezés hatálya alá esnek-e.

60. Ugyanez érvényes a "média kampány folytatására" is. Budapesten a civil szervezetek aggodalmukat fejezték ki a kifejezés túlzottan általános megfogalmazása miatt, mivel rendkívül nehéz elhatárolni a "kampányt" az adott szervezet szokásosan használt csatornáin keresztül folytatott, általa végzett tevékenységgel kapcsolatos, nyilvánosságnak szánt szokásos tájékoztatóitól.

61. A 253.§-ban használt kifejezések tisztázatlansága dermesztő hatással lehet a civil szervezetek jogszerű tevékenységére az előreláthatóság hiánya miatt abban a tekintetben, hogy mikortól válik a szervezet a bevándorlási különadó kötelezettjévé és mikor szűnik meg annak lenni.

62. A 253.§(1) szerint a bevándorlási különadó alanya (1) a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatása vagy (2) Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatása. A (2) pont megfogalmazása azt sugallja, hogy az anyagi támogatás teljes összege a bevándorlási különadó hatálya alá esik, amennyiben a kedvezményezett szervezet bármely, a 253.§(2) bekezdésben felsorolt tevékenységet folytat a bevándorlás elősegítése érdekében, akkor is, ha az anyagi támogatás teljes egészét vagy egy részét nem bevándorlást elősegítő tevékenység finanszírozására használják fel.

²⁹ EJEB, 1976. December 7., *Handyside kontra Egyesült Királyság*, §§ 44 et seq.

63. A budapesti megbeszélések alkalmával a hatóságok kifejtették, hogy az bevándorlási különadó alapja a (2) bekezdésben felsorolt bevándorlást elősegítő tevékenységek kifejtésére fordított támogatás összege, nem pedig az adott szervezetnek nyújtott teljes anyagi hozzájárulás összege. Ez a magyarázat összhangban áll a 253.§ (3) bekezdés b) pontjával, amely kimondja, hogy bevándorlási különadó alapja (abban az esetben, ha az adóalany a bevándorlást elősegítő tevékenységet folytató szervezet) a (2) bekezdés szerinti tevékenység végzése során felmerült költség. Ugyanakkor e magyarázat ellenére – amennyiben nem fordításbeli kérdéstről van szó – a 253.§(1) bekezdés homályos, sőt, félrevezető megfogalmazása a bevándorlási különadó alanyát illetően ellentmondó jogalkalmazási gyakorlathoz vezethet a bevándorlási különadó adóalapjával kapcsolatosan.

64. Végezetül, a látogatás során a hatóságok ragaszkodtak azon álláspontjukhoz, miszerint a bevándorlási különadó nem alkalmazható a menekültekkel kapcsolatos szervezeti tevékenységekre, mivel a 253.§ (2) bekezdése úgy definiálja a bevándorlást, mint “ az emberek *véglegesnek* szánt áttelepülését lakóhelyük szerinti országból másik országba (...)”. A hatóságok hangsúlyozták, hogy a 253.§ célja a jogellenes gazdasági bevándorlókkal, nem pedig a menekültekkel – akik üldözés elől menekülve kényszerülnek elhagyni hazájukat és a menekültek jogállásáról szóló genfi egyezmény védelmét élvezik – kapcsolatos tevékenységek elbátortalanítása volt. A jogszerű bevándorlókra, akik a nemzeti hatóságok beleegyezésével érkeznek Magyarországra, szintén nem vonatkozik az adó. A Velencei Bizottság és a DIEJH üdvözli ezen magyarázatot. Úgy vélik ugyanakkor, hogy egy olyan lényeges kérdésben, mint amilyen az adó hatálya, a kérdéses rendelkezésnek nagyon világos és precíz fogalmakat kell használnia, elkerülve az ezzel kapcsolatos bármilyen bizonytalanság veszélyét.

65. Összegezve, a Velencei Bizottság és a DIEJH álláspontja szerint a 253.§ egyes kifejezéseinek túlzottan általános megfogalmazása miatt nem felel meg az EJEE 10(2) és 11(2) cikke, valamint a PPJNE 19 és 22. cikke szerinti “törvényesség” követelményének.

E. A beavatkozás céljának jogszerűsége

66. Az egyesülési/szólásszabadsághoz való jogba történő beavatkozás kizárólag jogszerű cél érdekében történhet. Az egyesülési szabadságot illetően az EJEE 11(2) cikke kimondja, hogy ezen jogot csak olyan törvényben meghatározott korlátozásnak lehet alávetni, amelyek “egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.” Amint azt Az egyesülési szabadságról szóló közös irányelvek 34. szakasza megjegyzi, “ezen legitím célok határai szűken értelmezendők.” Hasonló módon, a 10(2) cikk alapján a véleménynyilvánításhoz fűződő jogot olyan törvényben meghatározott korlátozásoknak lehet alávetni, “amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.” A PPJNE 19(3) és 22(2) cikke hasonló okokból engedik meg az egyesülési/szólásszabadság korlátozását.

67. A 253.§-hoz fűzött indoklás, valamint a magyar hatóságok által kifejtett magyarázatok szerint, a bevándorlást segítő szervezetek tevékenysége a társadalmi közös kiadások növekedésével jár együtt és a közös teherviselés elve megköveteli, hogy azon szervezetek, amelyek tevékenysége hozzájárul a bevándorlás növekedéséhez, járuljanak hozzá az ebből eredő költségek viseléséhez is.

68. A Velencei Bizottság és a DIEJH elismeri, hogy adók kivetése kétségkívül elengedhetetlen a kormányzat hatékony működéséhez. Következésképpen, nem állítható, hogy *önmagában* az adók kivetése jogellenes. Az adók kivethetőek általános formában (például jövedelemadó,

fogyasztási adó) vagy meghatározott tevékenységekre is. Az adók tükrözhetik a politikai irányvonalakat és preferenciákat. Sőt, adók vehetők ki bizonyos tevékenységek finanszírozása érdekében is.

69. Mindazonáltal nem vethető ki adó annak érdekében, illetve az adóztatás nem járhat azzal a következménnyel, hogy egyes személyeket, ideértve a jogi személyeket is, elbátortalanítson bizonyos politikai vagy társadalmi nézőpont mentén történő jogszerű érdekérvényesítéstől. Az *Ilinden-Pirin Egyesült Macedón Szervezet kontra Bulgária* ügyben az EJEB kimondta: *“Nem alkalmazhatóak intézkedések abból a célból, hogy a hatóságok által nem kedvelt csoportok, vagy az általuk elnyomni kívánt eszmék mellett kiálló egyesülési szabadságát gátolják. Éppen ezért, amikor a körülmények kétségeket ébresztenek e tekintetben, a Bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a politikai párt tevékenységébe beavatkozó, látszólag semleges intézkedés hatása alapján nem a párt megbüntetésére irányul-e az általa képviselt nézetek vagy politika miatt. (...) Amint azt az Egyezmény 18. cikke is kimondja, az abban garantált jogok korlátozását nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva.”*³⁰

70. A Velencei Bizottság és a DIEJH korábbi közös véleményében³¹ megvizsgálta, Büntető Törvénykönyv 353/A.§-ban szabályozott Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása rendelkezéssel ellentétben a 253.§ céljaként a jogalkotó nem utal nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági szempontokra. Szintén értelmetlen lenne “a zavargás vagy bűnözés megelőzése” okára hivatkozni, mivel az adót egy egyébként jogszerű tevékenységre veti ki. A Velencei Bizottság és a DIEJH aggodalmát fejezi ki, miszerint a magyar hatóságok által a bevándorlási különadó kivetésének igazolására megjelölt indokok nem esnek a 10., illetve 11. cikkek (2) bekezdéseiben, illetve a PPJNE 19(3) és 22(2) cikkeiben megjelölt legitim célok hatálya alá.

71. A bevándorlási különadó bizonyos jellemzői arra engednek következtetni, hogy ezt az adót nem kizárólag legitim kormányzati célok finanszírozása érdekében vetik ki, hanem azért is, hogy korlátozzák a civil szervezetek számára a bevándorlás területén folytatott jogszerű tevékenységük finanszírozása érdekében források keresésének és biztosításának lehetőségét.

72. Következésképpen, a EJEE 10. és 11. cikkeinek (2) bekezdésében, illetve a PPJNE 19(3) és 22(2) cikkeiben foglalt korlátozási indokok tág megfogalmazása ellenére, a Velencei Bizottság és a DIEJH súlyos aggályát fejezi ki a bevándorlási különadó bevezetésével elérni kívánt célok jogszerűségét illetően.

F. A beavatkozás szükségessége és arányossága

73. A korlátozásnak szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban és arányosnak az elérni kívánt cél viszonylatában. A hatóságoknak tudniuk kell igazolni, hogy a vitatott intézkedés valóban hatékony eszköz a hivatkozott jogszerű cél elérésére és azt is, hogy a vitatott eszköz miért szükséges a cél elérésére egyébként már rendelkezésre álló lehetőségeken felül. Továbbá, elengedhetetlen az adott szabadságjogot érintő valamennyi jogi rendelkezés kumulatív hatásának értékelése, illetve annak vizsgálata, hogy arányos-e az összefüggés az adott intézkedés hatásai és az érintett szabadságjogok között. A beavatkozásnak a releváns tények elfogadható értékelésén kell alapulnia.³²

³⁰ EJEB, 2011. október 18., *Ilinden – Pirin Egyesült Macedónia Szervezete és mások kontra Bulgária* (n 2. számú), kérelmek száma: 41561/07 és 20972/08, 83.§

³¹ CDL-AD(2018)013, a Velencei Bizottság 115. plenáris ülésén (2018. június 22-23.) elfogadott, Az ún. „STOP Soros” törvényjavaslat-csomag civil szervezetekre közvetlenül kiható rendelkezéseiről (különösen az illegális bevándorlás elősegítéséről szóló Büntetőtörvénykönyv 353/A.§) szóló közös vélemény

³² Lásd, pl. Emberi Jogi Bizottság, 34. számú általános állásfoglalás, 19. cikk: a vélemény és a szólás szabadsága (2011), 34-35.§§ (az intézkedésnek “a védendő cél elérésére képes eszközök közül a

74. A 253.§ (2) bekezdésében felsorolt bevándorlással kapcsolatos tevékenységek, amelyek folytán a rendelkezéshez fűzött indoklás szerint további költségek merülnek fel az állam oldalán, jogszerű tevékenységek, mi több, olyan tevékenységek, amelyek segítik az államot a nemzetközi jog alapján őt terhelő kötelezettségek teljesítésében.³³ A bevándorlás területén demokratikus eszközök felhasználása, mint például az érdekérvényesítés, nyilvános kampányolás, tájékoztató anyagok készítése, olyan típusú cselekmények, amelyek az emberi jogok és a közérdek demokratikus előremozdítását célozzák.

75. A bizottság és a DIEJH emlékeztetnek, hogy a bevándorlási különadó bevezetésével megvalósított beavatkozás szükségességének és arányosságának értékelésekor figyelemmel kell lenni a kumulatív hatásra, különös tekintettel a 2017-ben elfogadott a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényre,³⁴ valamint a Büntető Törvénykönyv Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatásáról szóló 353/A.§-ra.³⁵ Ezen jogszabályok releváns részei a kontextusnak, amelyben a különadó szükségességét értékelni kell. Az átláthatóságáról szóló törvény értelmében azon egyesületek, amelyek évi 7,2 millió forint értékben (körülbelül 22 000) részesülnek külföldi támogatásban, kötelesek "külföldről támogatott szervezetként" regisztráltatniuk magukat a törvényszéknél, illetve honlapjukon, valamint minden nyomtatványukban és kiadványban fel kell tüntetniük ezen mivoltukat. A Bizottság szintén hangsúlyozza az átláthatósági törvény elfogadását körülvevő kontextus fontosságát, különös tekintettel az egyes állami hatóságok által külföldről támogatott civil szervezetek ellen folytatott heves kampányra, amelyben a társadalmi érdekek ellen tevékenykedő szervezetekként festették le ezeket. A Velencei Bizottság és a DIEJH a Büntető Törvénykönyv Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatásáról szóló 353/A.§-val kapcsolatos közös véleményében óvva intett az emberi jogi civil szervezetek nélkülözhetetlen munkájának további önkényes korlátozásától a büntetőjogi rendelkezés alkalmazása során, és felhívta a figyelmet a Magyarország határára tájékoztató tevékenységet végző, egyéni ügyekben segítséget nyújtó és a humanitárius támogatást osztó személyek/szervezetek büntetőjogi felelősségre vonásának veszélyére.

76. A 253.§ esetében a szükségesség és arányosság követelménye körében több problémakör is felmerül: először is, nincs közvetlen kapcsolat a donor/adományozó megadóztatása és a kedvezményezett szervezet által kifejtett tevékenység folytán felmerülő további költségek, illetve a közös teherviselés elve között. Nehéz belátni, hogy a pénzügyi támogatás nyújtása egy civil szervezet részére önmagában hogyan keletkeztet pénzügyi felelősséget vagy terhet a magyar állam oldalán, valamint hogyan mérhető ez a teher.

77. Másodszor, a 253.§ (8) és (9) bekezdései további bejelentési kötelezettséget keletkeztetnek az egyesület oldalán, amely értelmében nyilatkoznia kell az anyagi támogatást nyújtó nevről, levélcíméről, más ismert azonosító adatáról és az anyagi támogatás összegéről a donori nyilatkozat kézhezvételét követő hónap 15. napjáig, amennyiben a (7) bekezdés

lehető legkevésbé korlátozónak kell lennie" (...) Amikor egy részes állam a véleménynyilvánítás korlátozásának valamely jogszerű indokára hivatkozik, igazolnia kell az adott ügyre vonatkozóan és egyéniesített módon a veszély pontos természetét, az alkalmazott intézkedés szükségességét és arányosságát, különösen a véleménynyilvánítás és a veszély között fennálló közvetlen és azonnali kapcsolat bemutatásával"). Lásd még *Mikhailovskaya* és *Volchek kontra Fehéroroszország*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (2014 július), 7.3. §

³³ Lásd az ENSZ Menekültekről szóló egyezményét (1951); az Európa Tanács Emberkereskedelem elleni fellépéséről szóló egyezményét; az ENSZ Emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvét; amely az ENSZ Nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezménynek kiegészítése, amelyek közül az utóbbi kettő kifejezetten kitér a civil szervezetekkel történő együttműködésre az áldozatoknak nyújtott segítségnyújtás során.

³⁴ Korábban a Bizottság CDL-AD(2017)015. számú véleményében vizsgálta.

³⁵ Korábban a Bizottság és az EBESZ/DIEJH CDL-AD(2018)013. számú véleményében vizsgálta.

szerint adófizetési kötelezettsége keletkezik. Az átláthatósági törvény a konkrét donorok személyének bejelentését kizárólag akkor írja elő, ha a támogatás külföldről érkezik, illetve az egyesületekről szóló 2011. évi CLXXV. törvény 20.§ (1) bekezdés a)-d) pontja, valamint a (2) bekezdés az kizárólag az összeget rendeli bejelenteni, a forrást vagy a támogatók személyazonosságát nem. A 253.§ (8) és (9) bekezdéseiben előírt további bejelentési kötelezettség olyan túlzott állami felügyeleti környezetet teremthet, amely nem mozdítja elő az egyesülési szabadság hatékony gyakorlását, különösen a jelenlegi kontextusban, ahol a különadó egyik deklarált törvényi célja egyes egyesületi tevékenységek visszaszorítása a bevándorlás területén.³⁶ A terhes nyilatkozattételi kötelezettségek, amelyekhez a szervezeteket sújtó igen súlyos adók társulnak, bár nem jelentik ezen szervezetek vagy munkájuk nyílt betiltását, összeadódó hatásuknál fogva nem pusztán visszatartó erőnek minősülnek, ahogyan azt a hatóságok állítják, tényleges hatásukat tekintve szankciót jelentenek.

78. Végezetül, a bevándorlási különadót bevezető törvény hatása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az egyesületeket céljuk és tevékenységük megválasztásának szabadságában, ebből következően aránytalan beavatkozást jelent az egyesülési szabadságukba. A különadó továbbá a szervezetek véleménynyilvánításhoz való jogába is indokolatlan beavatkozást jelent, mivel a különadó korlátozza a kutatási, oktatási és érdekérvényesítési lehetőségeiket közérdeklődésre számot tartó kérdésekben.

79. A Velencei Bizottság és a DIEJH továbbá felhívja a figyelmet az EJEE 13. cikkének megfelelően, hogy biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot az EJEE 10. és 11. cikkében biztosított jogok és szabadságok korlátozása esetére. Ezt a fontos garanciát hangsúlyozza Az egyesülési szabadságról szóló közös iránymutatás is,³⁷ amely előírja, hogy "az egyesületek, alapítók és tagjaik, valamint minden egyén számára, aki az egyesülési szabadsághoz való jogával kíván élni, biztosítani kell a hatékony jogorvoslatot a jogaik gyakorlását érintő döntések vitatásának vagy felülvizsgálatának érdekében(11. számú elv). A hatékony jogorvoslathoz való jogot a PPJNE 2(3). cikke is garantálja.

³⁶ Az iránymutatás 104.§ szerint "az egyesületeknek juttatott forrásokkal kapcsolatosan törvényesen előírhatóak bejelentési vagy átláthatósági követelmények. Ugyanakkor, ezen követelmények nem jelenthetnek szükségtelen terhet, és arányosnak kell lennie az egyesület méretéhez és tevékenységi köréhez viszonyítva, figyelembe véve vagyonának értékét és bevételét."