

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2024. (XI. 28.) AB HATÁROZATA

a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény 6. § (1) bekezdése, 7. § (1)–(4) bekezdése, valamint 8. § (1)–(2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Handó Tünde, dr. Márki Zoltán és dr. Patyi András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény 6. § (1) bekezdése, 7. § (1)–(4) bekezdése, 8. § (1)–(2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Transparency International Magyarország Alapítvány indítványozó önálló képviseleti joggal rendelkező képviselője (dr. Ligeti Miklós) útján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Szuvtv.) 3. § a) pont *aa)*, *ab)* és *ac)* alpontja, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1)–(4) bekezdése, valamint 8. § (1)–(2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőlegesen való megsemmisítésüket.
- [2] 1.1. Az indítványozó szerint a Szuvtv. 3. § a) pont *aa)*, *ab)* és *ac)* alpontja, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1)–(4) bekezdése, valamint 8. § (1)–(2) bekezdése ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságával, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt hatékony jogorvoslathoz való joggal, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal.
- [3] 1.2. Az indítványozó előadása szerint olyan Magyarországon működő, közhasznú jogállású civil szervezet, amely alapítványi formában működik, és független, szakmai szervezetként elősegíti a korrupció megfékezését, ösztönözi az átláthatóságot és számonkérhetőséget a közhatalmi döntéshozatalban és a közpénzeket érintő folyamatokban, valamint javítja a közérdekű információk elérhetőségét. Az indítványozó szerint olyan ún. *public watchdog*, amelynek a tevékenységét közvetlenül veszélyeztetik a jelen alkotmányjogi panasszal támadott törvényi rendelkezések, mivel az indítványozó a működéséhez külföldről is elfogad adományokat.
- [4] Álláspontja szerint a Szuvtv. olyan jogosítványokkal ruházza fel a Szuverenitásvédelmi Hivatalt (a továbbiakban: Hivatal), amelyek birtokában és amelyekkel élve az indítványozó és a vele kapcsolatba kerülő bármely személy vagy szervezet összes adatához korlátozás és indokolás nélkül hozzáférést igényelhet. A Hivatal vizsgálati eljárás-

sához nem szükséges semmilyen konkrét bizonyíték vagy gyanú észlelése vagy igazolása, elegendő a szuverenitás sérelmének feltételezése. A Szuvtv. továbbá az adatkérelem terjedelmét sem határozza meg, akár a rendelkezésre álló összes adat kiadására is kötelezhető lenne az indítványozó.

- [5] Az indítványozó szerint ún. *public watchdog*-ként eljáró tevékenységi körében teljes körű ellenőrzés alá vonható a külföldről származó összegek tekintetében, ugyanakkor az ellenőrzés terjedelmének semmilyen törvényi korlátja nincs, ráadásul azzal szemben jogorvoslati út sincs biztosítva. Úgy véli, hogy a Szuvtv. előírásából nem ismerhető meg a vizsgálati eljárások tényleges célja és terjedelme, a jogalkotó olyan tág körben határozta meg a Hivatal eljárásindítási jogosultságait, hogy gyakorlatilag bármelyik szervezet ellen, bármilyen okból és bármilyen adatkör vizsgálatára megindíthatja az eljárását. Kifogásolja azt is, hogy a Szuvtv. hatálybalépése óta a Hivatal feladatkörei továbbra sem nyertek pontosítást.
- [6] 1.3. A véleménynyilvánítás szabadsága sérelmének körében arra hivatkozik, hogy a Szuvtv. korlátozza az indítványozó azon jogát, hogy bármely társadalmi vagy politikai témában véleményét független szervezetként kifejtse, mivel e közhatalmat kritizáló véleményét a Hivatal olyannak minősítheti, amely befolyásolja a választások kimenetelét, így az indítványozóval szemben akár retorzióként is bármikor megindíthatja az eljárását.
- [7] Az indítványozó előadta, hogy megalakulása óta részt vesz a társadalmat érintő alapvető fontosságú ügyekre vonatkozó közbeszéd formálásában, amely alapvető jogának további zavartalan gyakorlása érdekében a lehető legszélesebb körben érvényesülnie kell a véleménynyilvánításhoz való jogának. Úgy véli, hogy a véleménye kinyilvánításáért nem érheti retorzió semmilyen szerv részéről, továbbá a véleménye kinyilvánításával összefüggésben ellene kizárólag garanciális, például büntető- vagy polgári eljárás indítható. Hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján fokozott védelemben kell részesülnie az indítványozó azon közéleti megnyilvánulásának, amely a társadalom széles körét érintő problémákra reagál. E fokozott védelmet elsődlegesen az alapozza meg, ha a vélemény bármilyen módon a közügyek megvitatása során a közéleti vita részeként hangzott el.
- [8] Az indítványozó kiemelte, hogy civil szervezetként a létesítő okiratában meghatározott közjó érdekében látja el tevékenységeit, és a teljes elnémitását jelentené, amennyiben nem hozhatná nyilvánosságra azon álláspontját és eredményeit, amelyekben megjelenik a hazai politikai életre is kivetülő, elsőrendűen a közhatalom gyakorlására irányuló bírálata. Úgy véli, hogy a Hivatal vizsgálati eljárása olyan korlátozásnak teheti ki, amelynek következtében a véleménynyilvánításhoz való joga olyan mértékben sérül, amely nem áll összhangban más jog érvényesülésének biztosításával.
- [9] 1.4. Az indítványozó szerint a Hivatal vizsgálati eljárása során olyan vizsgálati cselekményeket végezhet, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvényben lefektetett tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményeinek. Úgy véli, hogy a Szuvtv.-ben foglalt vizsgálati jogok olyan általánosságban megfogalmazott jogosultságokkal ruházzák fel a Hivatalt, amelyeknek a gyakorlatban való érvényesülése a vizsgálat alá vont jogalanyok szempontjából értelmezhetetlen. Kifogásolta, hogy sem a tájékoztatás, sem pedig az adatszolgáltatás nincsen korlátok közé szorítva.
- [10] Az Alaptörvény rendelkezéseivel teljes mértékben ellentétesnek tartja azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyek a Hivatalt teljes körű betekintési joggal ruházzák fel a vizsgált szerv kezelésében lévő valamennyi adat tekintetében, és ezzel szemben semmilyen érdemi védekezést nem tud előterjeszteni az indítványozó.
- [11] Az indítványozó kiemelte, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá a gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik a középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát, összességében a jognak való alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok – mint például a fegyveregyenlőség – a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsím alá tartoznak. A Szuvtv. az indítványozó szerint mégsem rendelkezett egyetlen olyan jogosultságról sem, ami őt megilletné, és nemcsak a jogorvoslat opcionális lehetőségét lehetetleníti el, hanem az ágazati törvényekben megfogalmazást nyert törvényi biztosítékok sem garantáltak az eljárásban. Úgy véli, hogy mivel a Hivatal egyoldalú döntésével szemben érdemi nyilatkozattételi vagy jogorvoslati lehetősége sincs, így védekezéshez való joga nem biztosított, mindez pedig sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.
- [12] 1.5. A hatékony jogorvoslatihoz való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének körében az indítványozó azt sérelmezi, hogy a Hivatal által lefolytatott vizsgálati eljárás ellen a jogorvoslati út nem biztosított, holott a Hivatal semmilyen eljárási szabályhoz nincs kötve, így ezáltal potenciális jogsértések elkövetése ellen biztosítani kellene megfelelő és hatékony jogorvoslatot.

- [13] Az indítványozó sérelmezi, hogy a vizsgálati eljárás során a Hivatal bizonyítási jellegű cselekményeivel szemben nem áll rendelkezésre az indítványozó oldalán egyetlen olyan jogosítvány sem, amely biztosítaná a jogorvoslat-hoz való jog érvényesülését, ezen keresztül pedig a fegyverek egyenlőségét. A Hivatal feltérképezési és vizsgálati tevékenysége során a vizsgálat alá vont összes adatába betekinthez, ezzel szemben az indítványozó nem jogosult az adatok kiadásának megtagadására.
- [14] Az indítványozó kifogásolja, hogy konkrét jogsérelem hiányában is megindítható a vizsgálat, ha az megfeleltethető a Hivatal feltételezéseinek. A Szuvtv. felruházta jogosultságokkal a Hivatalt, azok gyakorlatban való alkalmazhatóságáról azonban nem rendelkezik. A vizsgálati eljárás annak értelmezhetetlensége következtében az indítványozó szerint sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [15] Az indítványozó szerint a Szuvtv. megalkotásakor az általános alapjogvédelmi teszt alkalmazására lett volna szükség. A tisztességes eljáráshoz való jognak része az önvádra kötelezés tilalma is, amely sérül annak következtében, hogy az indítványozónak minden, számára hátrányos adatot is át kell adnia a Hivatal részére.
- [16] Azáltal, hogy a Hivatal eljárásával szemben semmilyen jogorvoslati út nem biztosított az indítványozó számára, úgy véli, hogy súlyosan sérült a jogorvoslat-hoz való alapvető joga; illetve azáltal, hogy a Hivatal megállapításait bíróság nem vizsgálhatja felül, a Szuvtv. ab ovo megfosztja a tisztességes bírósági eljárástól.
- [17] Az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat az Abtv. 52. § (2) bekezdésére tekintettel, az indítványhoz kötöttség okán csak az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [19] 2. A Szuvtv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § A Hivatal vizsgálati tevékenységével összefüggésben

a) feltárja és vizsgálja a más állam, valamint – jogi státuszától függetlenül – külföldi szerv vagy szervezet és természetes személy érdekében végzett

aa) érdekképviselési tevékenységeket – ide nem értve a diplomáciai, illetve a külképviseletek, valamint a szakmai érdekképviselési szervezetek által végzett tevékenységeket –,

ab) információk manipulálására irányuló és dezinformációs tevékenységeket,

ac) a demokratikus vita, valamint az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységeket, ideértve az állam közhatalmi feladatait gyakorló személyek döntéshozatali eljárását befolyásoló tevékenységet, ha azok Magyarország szuverenitását sérthetik vagy veszélyeztethetik;”

„6. § (1) A Hivatal a 3. § szerinti feladataival összefüggésben egyedi ügyeket vizsgál, és az általa lefolytatott eseti vizsgálatok eredményét közzéteszi honlapján, amely tartalmazza a vizsgálatok során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.”

„7. § (1) A Hivatal a 3. § szerinti vizsgálattal összefüggésben – a 8. §-ban meghatározottak szerint – az általa vizsgált szervezettől tájékoztatást, adatszolgáltatást kérhet.

(2) A Hivatal az általa lefolytatott vizsgálatok során – a 8. §-ban meghatározottak szerint – bármely, az adott ügyben érintett állami vagy önkormányzati szervtől, továbbá bármely más, az adott ügyben érintett szervezettől vagy személytől tájékoztatást, adatszolgáltatást kérhet.

(3) A Hivatal megkeresésének a vizsgált szervezet, valamint a megkeresett állami, önkormányzati szerv, szervezet vagy személy (a továbbiakban együtt: közreműködésre kötelezett) a Hivatal által megállapított határidőn belül köteles eleget tenni. A határidő nem lehet rövidebb a megkereséstől számított tizenöt napnál.

(4) Ha a közreműködésre kötelezett a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, a Hivatal e tény vizsgálatára során rögzíti, és azt az éves jelentésében külön kiemeli.”

„8. § (1) A Hivatal az ezen alcím szerinti vizsgálati eljárása során bizonyítási jellegű cselekményként – törvényben meghatározottak szerint –

a) a vizsgált szervezet, valamint az adott ügyben érintett állami vagy önkormányzati szerv kezelésében levő, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, arról másolatot készíthet, és az összes ilyen iratba – ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is – betekinthet, illetve azokról másolatot kérhet,

b) a vizsgált szervezettől, a vizsgált szervezet bármely munkatársától, illetve az adott ügyben érintett állami vagy önkormányzati szervtől írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet,

c) a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható bármely szervezettől vagy személytől írásbeli, illetve szóbeli felvilágosítást, továbbá a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható adatról, iratról – ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is – másolatot kérhet.

(2) A Hivatal ezen alcím szerinti vizsgálati eljárása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, ezen alcím szerinti tevékenységével kapcsolatban közigazgatási pernek nincs helye.”

III.

- [20] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírósi eljárás megindításának nincs helye. A Szuvtv. sérelmezett rendelkezései 2023. december 22-én léptek hatályba, ezért a 2024. június 19-én előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [21] 2. A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz: a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozói jogosultságot megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdése]; b) az eljárás megindításának indokait (az indítványozóval szemben a Hivatal eljárást indított); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Szuvtv. 3. § a) pont aa), ab) és ac) alpontja, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1)–(4) bekezdése, valamint 8. § (1)–(2) bekezdése]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Szuvtv. sérelmezett rendelkezései alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat.
- [22] 3. Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata az ügy érdemi vizsgálatának előkérdése. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként az indítványozói jogosultság kérdését vizsgálta.
- [23] Az indítványozó alapítványi formában működő közhasznú jogállású civil szervezet, alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult.
- [24] 4. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-a szerinti feltételeket.

- [25] 4.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [26] Megállapítható, hogy a Szuvtv. támadott rendelkezései vonatkozásában a közvetlen alkalmazás Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt feltételei fennállnak. A támadott szabályok ugyanis minden más állami aktus közbejötté nélkül érvényesülnek, az indítványozó által állított jogsérelmet maguk a Hivatal által lefolytatható vizsgálat megindítására és annak eljárásrendjére, valamint vizsgálati eszközeire vonatkozó előírások okozzák, tehát azok az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadhatók {vö. 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [14]; 3103/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [10]; 3299/2021. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]; 3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [20]}. A Szuvtv. rendelkezéseinek értelmében a Hivatal által lefolytatott eljárás ellen jogorvoslati eljárás nem vehető igénybe, jogorvoslati igény nem érvényesíthető.
- [27] 4.2. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert az indítványozó alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}.
- [28] Az indítványozó igazolt hivatkozása szerint a Hivatal 2024. június 18-án kelt, SZH-0193/2024 számú, „tájékoztatás egyedi vizsgálat indításáról és adatbekérés” elnevezésű irattal a Szuvtv. 3. § c) pontja alapján eljárást indított, és az indítványozót a Szuvtv. 7. § (1)–(2) bekezdése alapján különféle adatok átadására és tájékoztatásadásra hívta fel. Az indítványozóval szemben a Hivatal tehát nem az általa alaptörvény-ellenesnek vélt Szuvtv. 3. § a) pont *aa)*, *ab)* vagy *ac)* alpontja alapján indított eljárást, így e rendelkezéseket illetően az indítványozó személyes és aktuális érintettsége hiányzik, a Szuvtv. 3. § c) pontjának sérelmére pedig az indítványozó nem hivatkozott. Az indítványozó a Szuvtv. rendelkezéseit azonban nemcsak a vizsgálat megindításának lehetősége miatt, hanem a vizsgálatra vonatkozó eljárásrend és a vizsgálati eszközök miatt is támadja, ezért az indítványozó személyes és aktuális érintettsége a Szuvtv. 6. § (1) bekezdése, 7. § (1)–(4) bekezdése, valamint 8. § (1)–(2) bekezdése rendelkezéseit illetően fennáll.
- [29] 4.3. Az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak [a IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz való jog, a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt hatékony jogorvoslati eljáráshoz való jog, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog] sérelmére hivatkozott.
- [30] 4.4. Az Abtv. 29. §-a alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott panaszok esetében a befogadhatóság tartalmi feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [31] Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti, hogy egyrészt a Hivatal Szuvtv.-ben foglalt eljárása és az általa alkalmazható vizsgálati eszközök önmagukban megalapozzák-e az indítványozó véleménynyilvánításhoz való jogának sérelmét, másrészt, hogy e tekintetben érvényesülnie kell-e a tisztességes hatósági eljáráshoz és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak, továbbá a Hivatal eljárásával szembeni jogorvoslat hiánya alapjogsértő helyzetet eredményez-e.
- [32] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [33] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [34] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozónak a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával kapcsolatos érvei megalapozottak-e.

- [35] 1.1. Az Alkotmánybíróság e körben mindenekelőtt a Hivatalnak az alkotmányos jogrendben elfoglalt helyét és szerepét vizsgálta meg, valamint hogy azonosítható-e olyan, az Alaptörvényből fakadó legitim jogalkotói cél, amely a Hivatal tevékenységét megalapozza.
- [36] 1.1.1. A Szuvtv. 1. § (1) bekezdése szerint a Hivatal az alkotmányos önazonosság védelme érdekében az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése alapján létrehozott, elemző, értékelő, javaslattevő és vizsgálati tevékenységet folytató autonóm államigazgatási szerv.
- [37] A Szuvtv. preambuluma ugyanakkor a szuverenitás védelmét jelöli meg jogalkotói célként, elsősorban a külföldi beavatkozási kísérletekkel, a választások befolyásolásával összefüggésben. Ennek megfelelően a Szuvtv. 2. §-a szerint a Hivatal egyrészt elemző, értékelő és javaslattevő tevékenységet végez. Az elemző, értékelő tevékenység keretében a Hivatal kidolgoz a maga számára egy szuverenitáskockázat-értékelési módszertant, amelynek alkalmazásával a vizsgálati eljárás során beszerzett adatok és információk értékelésével elemzi a nemzeti szuverenitás érvényesülését. Az elemző-értékelő tevékenység alapján leszűrt tapasztalatokról évente nemzeti szuverenitásjelentés készül. A Hivatal továbbá finanszíroz olyan kutatási tevékenységeket, amelyek javítják a nemzeti szuverenitás érvényesülésének feltételrendszerét, sőt maga is végez ilyen célú kutatási tevékenységet. A kutatási eredmények, illetve az elemző-értékelő munka révén szerzett tapasztalatok alapján a Hivatal Magyarország szuverenitásának védelme érdekében intézkedési javaslatokat tesz, ajánlásokat ad ki, továbbá javaslatot tesz a nemzeti szuverenitást érintő jogszabályok megalkotására, módosítására.
- [38] Másrészt a Szuvtv. 3. §-a szerint a Hivatal vizsgálati feladatokat is végez, ezek közé tartozik: 1. annak vizsgálata, hogy a) más állam, külföldi szerv, szervezet vagy természetes személy érdekében végzett érdekképviselői tevékenység, b) az információk manipulálására irányuló és dezinformációs tevékenység, c) a demokratikus, illetve az állami döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenység sértheti vagy veszélyeztetheti-e Magyarország szuverenitását; 2. azon szervezetek feltérképezése és vizsgálata, amelyek külföldről származó támogatás felhasználásával befolyást gyakorolhatnak a választások kimenetelére, illetve a választói akarat befolyásolására irányuló tevékenységet folytatnak vagy támogatnak.
- [39] A fentiek alapján mind nyelvtani, mind teleológiai értelmezéssel az állapítható meg, hogy a Hivatal elsősorban Magyarország szuverenitásával, a szuverenitás védelmével kapcsolatos feladatokat lát el, amely lehet tudományos, elemző vagy vizsgálati tevékenység. E körben beazonosíthatóan kiemelt védelmet élvez a választások befolyásmentességének biztosítása, valamint a dezinformációs tevékenységek elleni fellépés.
- [40] 1.1.2. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság szükségesnek találta az alkotmányos önazonosság és a szuverenitás fogalmának tisztázását, valamint hogy e fogalmak milyen kapcsolatban állnak egymással, és hogy hozhatók összefüggésbe a Hivatal működésével.
- [41] A szuverenitás egy politikai és jogi értelemben is használt komplex fogalom. A jogi szuverenitásfogalom maga is többszörösen összetett, használja ugyanis a nemzetközi jog, az alkotmányjog és államtan is. Alkotmánytani értelemben megkülönböztetjük a népszuverenitást, a jogszuverenitást és az állami szuverenitást.
- [42] A népszuverenitás lényege, hogy hatalom forrása maga a nép, amely szabadon dönt az államhatalom konstituálásáról, az államszervezet felépítéséről, az alkotmányos berendezkedésről. A jogszuverenitás – a jogirodalomban nem egységesen elfogadott – tana szerint a főhatalom alapja a jog, e felfogás szerint az államhatalom minden megnyilvánulásának alkotmányosnak kell lennie, azaz érvényesülnie kell az alkotmány szupremáciájának. Az Alaptörvénybe foglalt intézményi garanciák biztosítják az államhatalom korlátozását, az államhatalom joghoz kötését, lényegében magát a jogállamot. E felfogás szerint a szuverenitás nem az államhatalom, hanem a jog, a jogrendszer egyik tulajdonsága. Az állami szuverenitás pedig felfogható az államiság egyik lényegi ismérveként is. Aszerint, hogy az állam milyen döntéséhez, tevékenységéhez kapcsolódik a szuverenitás, megkülönböztetjük annak belső és külső oldalát. A szuverenitás belső oldala az állam önállóságát és azt a képességét fejezi ki, hogy alkotmányát és arra épülő jogrendjét, alkotmányos intézményeit maga alkotja meg és tartja fenn, valamint hogy főhatalmat gyakorol a területén élő személyek felett. A szuverenitás külső oldalát az állam függetlensége, teljes nemzetközi jog- és cselekvőképessége jelenti, vagyis, hogy más államokkal való kapcsolatában szabadon, önállóan dönt. Az alkotmányos önazonosság vagy identitás ugyan rokon fogalom a szuverenitással, de nem azonosítható vele. Az alkotmányos önazonosság az adott állam alkotmányos berendezkedésének sajátos, történelmileg és kulturálisan kialakult alapelveit és értékeit jelenti, amelyek megkülönböztetik az adott állam alkotmányát más országokétól. Az alkotmányos önazonosság arra összpontosít, hogy az adott állam alkotmányában rögzített alapelvek és jogi struktúrák miként fejezik ki az állam politikai közösségének egyedi jellegét. Ez magában foglalhatja az adott nemzet történelmét, hagyományait, kultúráját és az állami intézmények működését.

- [43] 1.1.3. A népszuverenitást az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdése fogalmazza meg, amikor rögzíti, hogy a közhatalom forrása a nép, amelyet választott képviselői útján – kivételesen közvetlenül – gyakorol. A 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat bontja ki bővebben a népszuverenitás fogalmát, amikor megállapítja, hogy: „[a] demokratikus politikai berendezkedés alapja az, hogy a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát a jog által szabályozott módon, főszabály szerint választott képviselői útján, tehát közvetett módon, kivételesen pedig közvetlenül gyakorolja [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés]. A hatalomgyakorlásnak – közvetlen döntések révén, illetve választások és kinevezések megszakítatlan láncolata útján – minden formája visszavezethető a népre mint politikai közösségre; legitim közhatalom a népszuverenitás követelménye nyomán csak a néptől származhat” [22/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [21]]. Hasonlóképpen fogalmaz a 4/2023. (V. 16.) AB határozat, megállapítva, hogy: „[a]z Alkotmánybíróság a népszuverenitás elve és az Országgyűlés általános működése egymáshoz való viszonyával összefüggésben rögzítette, hogy »[a]z Alaptörvény B) cikke értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam; a közhatalom forrása pedig a nép, ami a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja. Magyarország államformája köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris demokrácia« [...] [15/2019. (IV. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [29]]” [4/2023. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [19]].
- [44] A jogállamot mint a jogszuverenitás kifejeződési formáját határozza meg az alkotmányozó azzal, hogy az Alaptörvényt tételezi a jogrendszer alapjaként [R) cikk (1) bekezdés], amely a jogszabályokkal együtt mindenre nézve kötelező [R) cikk (2) bekezdés]. A fenti alaptörvényi rendelkezéseket együtt értelmezve az Alaptörvény azon előírásával, amely egyértelműen rögzíti, hogy az Alaptörvénnyel egyetlen jogszabály sem lehet ellenétes [T) cikk (3) bekezdés], illetve az Alkotmánybíróság feladatává teszi az ilyen normák megsemmisítését, megállapítható az Alaptörvény szupremáciája.
- [45] Az állami szuverenitás három alaptörvényi rendelkezésben is megjelenik: egyrészt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, amely szerint Magyarország független, demokratikus jogállam, másrészt a Q) cikkben, amely szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, illetve biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Harmadrészt az E) cikkben, amely az Európai Unióval való közös hatáskörgyakorlást szabályozza.
- [46] A szuverenitás az önálló állami létet – működési oldalról elsősorban az állam önálló, oktrojált külső kötöttségektől mentes döntéshozatalát – jelenti. Ebbe beletartozik az is, hogy az önálló állami döntéshozatalnak csak olyan külső kötöttségei lehetnek, amelyeket szabad akaratából az adott állam elfogadott.
- [47] Ebbe a körbe tartozik a belső jogrend szabad meghatározása, ennek útján az államrend kialakítása, illetve a külső jogrend szabályainak belső elismerése (nemzetközi szerződések megkötése, annak részeként nemzetközi szervezetek és szervek joghatóságának elismerése) és mindennek végrehajtása.
- [48] A szuverenitás nemzetközi jogi megközelítését illetően az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Állandó Nemzetközi Választott Bíróság már az 1927-es Lotus-ügyben is úgy fogalmazott, hogy „[a] nemzetközi jog a független államok közötti kapcsolatokat szabályozza. Ezért az államokra kötelező jogi szabályok saját szabad akaratukból származnak, ahogy az az egyezményekben vagy a jogelveket kifejező általánosan elismert gyakorlataikban megjelenik, annak érdekében, hogy az egymás mellett létező független közösségek kapcsolatait szabályozzák általa, vagy hogy közös céljaikat valósítsák meg. Ezért az államok függetlenségének korlátozása nem vélelmezhető” (PCIJ, SS Lotus, Series A, No. 70, 7 September 1927, 18). A mai nemzetközi jog talán legfontosabb alapelve az államok szuverén egyenlőségének elve, az ENSZ Alapokmánya 2. cikk 1. pontjának megfelelően. Az ENSZ Közgyűlésének 2625. (XXV.) számú határozata értelmében „minden állam rendelkezik a szuverenitásból eredő jogok teljességével”.
- [49] 1.1.4. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) fontos megállapításokat tett a szuverenitás és az alkotmányos identitás kapcsán. Az Abh1. elsőként rögzíti, hogy az Alaptörvény a népszuverenitás talaján áll, amelyre az Alkotmánybíróság az államot megillető hatáskörök végső forrásaként tekint. Szuverenitás nélkül nem léteznek állami hatáskörök, hiányzik az államiség maga, ugyanakkor e hatáskörök gyakorlása jelzi a szuverenitás létét.
- [50] Az alkotmányos önazonosság a szuverenitáshoz hasonlóan „[...] olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiség végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” (Abh1., Indokolás [67]).
- [51] Az alkotmányos önazonosság az adott állam alkotmányának sajátos, történelmileg és kulturálisan kialakult alapelveit és értékeit jelenti, amelyek megkülönböztetik az adott állam alkotmányát más országokétól. Mint arra az Alkotmánybíróság rámutatott: „Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke,

ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. [...] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.” (Abh1., Indokolás [65]–[67]) Az Alkotmánybíróság – példálódzó jelleggel – az alkotmányos identitás védelmi körébe sorolta még az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat, személyi és szociális biztonságukat, továbbá mindazokat az eseteket, amikor felmerül Magyarország nyelvi, történelmi és kulturális hagyományainak érintettsége. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában is megerősíti, hogy az Abh1.-ben felsorolt alkotmányos értékekre a történeti alkotmány vívmányaiként tekint.

[52] Az Alkotmánybíróság megerősíti a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos önazonosság kapcsán – a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatában – tett megállapításait, amelyek szerint:

„Magyarország alkotmányos önazonosságát alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés során jöttek létre, azok olyan jogi tényeknek minősülnek, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.

Az államalapítástól kezdődően a szuverenitás megszilárdítása az államszervezet kiépítésével vette kezdetét, majd az 1222-es Aranybullával a szabadságjogok és a királyi hatalom korlátozásával folytatódott. Ezt követően I. Ulászló 1440. március 8-án Krakkóban kelt oklevelében kinyilvánította, hogy Magyarország és Lengyelország erejét egyesítve kíván fellépni a törökökkel szemben, ettől kezdve Magyarország évszázadokig viselte a »*propugnaculum Christianitatis*, azaz a „kereszténység védőbástyája” címet [...]

Történeti alkotmányunk vívmánya [...] az 1790/91. évi XII. tc. is, amely kimondta, hogy »törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzá kapcsolt részekben, az 1741:VIII. törvénycikk rendeletének sérelme nélkül, a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti, s rajtuk kívül nem gyakorolható«.

Mindazonáltal Magyarország nemzeti identitásának megnyilvánulásával összefüggésben a nyelvi, történelmi és kulturális hagyományok védelme, mint a történeti alkotmány vívmánya, ekként az alkotmányos önazonosság része már az 1790/91. évi XVI. törvénycikkben is megjelent.

Ezt követően az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc a szabadságjogok kiterjesztését, centralizált államszervezetet és az Országgyűlésnek felelős nemzeti kormányt eredményezett. A szabadságharc bukását követően Magyarország szuverenitása az 1867-es kiegyezés következtében állt helyre. Az 1867. évi XII. törvénycikk 13. §-a tartalmazza, hogy »a védelmi rendszernek megállapítása vagy átalakítása Magyarországra nézve mindenkor csak a magyar törvényhozás beleegyezésével történhetik«.

A történeti alkotmány felsorolt, szuverenitással, népességgel, nyelvi, történelmi és kulturális hagyományokkal összefüggő elemei Magyarország alkotmányos önazonossága tekintetében – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján – vívmánynak minősülnek” (Indokolás [101]–[106]).

[53] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a Magyarország és a hozzákapcsolt részek függetlenségéről szóló 1790/91. évi X. törvénycikk – amely minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik – is deklarálta, hogy „Magyarország, a hozzá kapcsolt részekkel együtt, szabad és kormányzatának egész törvényes módját illetőleg (bele értve mindenféle kormányzóiakat) független, azaz semmi más országnak vagy résznek alá nem vetett, hanem saját állami léttel és alkotmányával bíró, s ennél fogva az 1715:III. tc., valamint az 1741:VIII. tc. és XI. cikkelyek rendelkezésének megfelelően, törvényesen megkoronázott örökös királyától, és így Ő szent felségétől s örökösaitől, Magyarország királyaitól, tulajdon törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára igazgatandó és kormányozandó ország.”

[54] A fentiek alapján megállapítható, hogy a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság ugyan szorosan összefüggő fogalmak, de eltérő jogi jelentéssel bírnak. Míg a szuverenitás egy állam teljes függetlenségére és autonómiájára vonatkozik, addig az alkotmányos önazonosság specifikusabb, az állam alkotmányának belső, egyedi jellegét védi.

[55] Ez a szoros összefüggés különösen érthetővé válik az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának azon kitételéből, miszerint „[b]üszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért küzdő őseinkre.”

A szuverenitás és az alkotmányos önazonosság védelme iránti elkötelezettség a magyarság minden korábbi honvédelmi harca és szabadságküzdeme középpontjában együttesen jelent meg, és az e küzdelmekben részt vett, egykoron élt hőseink vonatkozásában érzett büszkeség pedig a Nemzeti Hitvallásban rögzített pozitív értékítélet megnyilvánulása.

- [56] Az Európai Unióval közösen gyakorolt hatáskörökkel összefüggésben az Abh1. rámutatott, hogy az E) cikk szerinti uniós klauzula nem üresítheti ki Magyarország szuverenitását (Abh1., Indokolás [59]). Ennek érdekében az Alkotmánybíróság kettős korlátot állított a közös hatáskörgyakorlás elé, az ugyanis nem sértheti egyrészt Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt alkotmányos önazonosságát (identitáskontroll). A határozat szerint e két alkotmányos érték védelme Magyarországon mindenkinek a kötelezettsége, de a védelmének legfőbb letéteményese – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján – az Alkotmánybíróság.
- [57] Az alkotmányozó a hetedik alaptörvény-módosítással – tekintettel az Abh1.-re is – módosította az Alaptörvény E) cikkét, kimondva, hogy a közös hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá az nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. Ezzel párhuzamosan az is rögzítésre került az Alaptörvényben, hogy az állam minden szervének kötelessége Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme [Alaptörvény R) cikk (4) bekezdés]. Az Alaptörvény tizenkettedik módosítása pedig kimondja, hogy az alkotmányos önazonosság védelme érdekében sarkalatos törvénnyel létrehozott, független szerv működik.
- [58] A fentiekből az állapítható meg, hogy a Szuvtv. 1. § (1) bekezdése ugyan az alkotmányos önazonosság védelmét jelöli meg a Hivatal fő feladataként, azonban ez nem kizárólagosan csak a Hivatal, hanem valójában minden állami szerv feladata is egyben. „Az Alaptörvény már hatálybalépésekor – az értelmezési keretét biztosító Nemzeti hitvallás szerint (így különösen annak második, ötödik, hatodik és tizennyolcadik fordulatában) – tartalmazta azokat a sajátosságokat, amelyek a szuverenitás védelmét és megóvását szolgálták. [...] Magyarország a hetedik alaptörvény-módosítással a Nemzeti hitvallás jelenleg tizenkilencedik fordulatában a magyar szuverenitás és alkotmányos identitás védelmét egyértelmű és meghivatkozandó követelménnyé tette. Kimondta ugyanis: »[v] alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége«” {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [59] 1.1.5. Mint fentebb rögzítésre került, az alkotmányos önazonosság feltételezi a szuverenitás létét, az előbbi nem létezhet utóbbi nélkül. A Szuvtv. 4. §-a szerint a Hivatal együttműködik minden állami szervvel a nemzeti szuverenitás védelmének előmozdítása érdekében. A Szuvtv. pedig egyértelműen meghatározza a Hivatal feladatait [Szuvtv. 2. és 3. §-a], amelyek mindegyikének elsődleges célja a szuverenitás védelme. Ha összevetjük a Hivatal feladatait a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság fogalmával, nyilvánvalóvá válik, hogy az alkotmányos önazonosság védelme a Hivatal eljárásában elsődlegesen a szuverenitás védelmén keresztül manifesztálódik.
- [60] A Szuvtv. az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdését jelöli meg mint a Hivatal létrehozatalának jogalapját, mindazonáltal az a szuverenitásvédelem keretében védi Magyarország alkotmányos önazonosságát. Ebből viszont az is következik, hogy a Hivatal nem léphet túl a törvényben rögzített feladatkörén, szigorúan csak az ott meghatározott keretek között (szuverenitásvédelem) és módon (kutatás, javaslattétel, jelentéstétel, kockázatelemzés, feltérképezés és vizsgálat) végezheti tevékenységét.
- [61] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szuverenitás mint a történeti alkotmányunk vívmányának minősülő alkotmányos érték védelme olyan, az Alaptörvényből fakadó legitim jogalkotói cél, amely a Hivatalnak a Szuvtv. által a fentiek szerint szabályozott tevékenységét megalapozza.
- [62] 1.2. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a közügyeket érintő közleményein és közlésein keresztül fejezi ki a közéleti témákat érintő álláspontját. Ezen közéleti megnyilvánulások nem járhatnak retorziókkal, ugyanakkor ezen megnyilvánulásai folytán hátrány érheti, ami a véleménynyilvánításhoz való jogának szükségtelen és aránytalan korlátozásaként értékelhető.
- [63] Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát a sajtó szabadságához, sokszínűségéhez, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatáshoz köti. A Szuvtv. célja szerint nem a közéleti vitákra tartalmaz korlátozást. A törvény általános indokolása értelmében „az Európai Unió több tagállamában működnek olyan állami szervezetek, hatóságok, amelyek célja a külföldi országok általi befolyásolási kísérletek, dezinformációs tevékenységek feltérképezése, valamint a demokratikus vita és a politikai döntések befolyásolása kapcsán támasztott transzparencia követelményének érvényre juttatása. [...] Mindezen megfontolások figyelembevételével indokolt egy olyan szervezet létrehozása, amelynek elsődleges feladata, hogy átláthatóvá tegye a különböző választási és társadalmi döntéshozatali folyamatokat, beazonosíthatóvá tegye azon szereplőket, akik részt vesznek ezek, valamint a választói akarat befolyásolásában.” Fentiekből következően a Szuvtv. általános

indokolása alapján a Hivatal célja nem a közéleti vita korlátozása, hanem annak átláthatóvá tétele, az információk manipulálására irányuló és dezinformációs tevékenységek kiszűrése, valamint a demokratikus vita, illetve az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységek feltérképezése és vizsgálata.

- [64] 1.3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Szuvtv. támadott rendelkezései valóban korlátozó-e az indítványozó véleménynyilvánításhoz való szabadságát. Az indítványozó ugyanis azt állította, hogy a törvényi rendelkezések dermesztő hatást (*chilling effect*) gyakorolnak rá, azok alkalmazása révén sérül a véleménynyilvánításhoz való joga, mivel ellehetetlenítik a tényfeltáró (*public watchdog*) tevékenységét.
- [65] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítási, illetve a sajtószabadság tekintetében akkor állapítható meg kétségkívül egy norma dermesztő hatása, ha az kriminalizálja, büntetőjogi szankcióval sújtja az ezen alapjogot gyakorló jogalanyokat {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [66] A Szuvtv. azonban a Hivatal számára nem teszi lehetővé semmilyen – különösen nem büntetőjogi jellegűnek minősülő – jogkövetkezmény, szankció alkalmazását. Az általa végzett vizsgálatok, elemzések alapján jelentéseket készít, javaslatokat tesz a szuverenitás védelme érdekében, amelyek ugyan alapul szolgálhatnak későbbi állami intézkedések megtételére, jogszabályalkotásra, de önmagukban nem minősülnek joghátránynak.
- [67] A Szuvtv. 32. § (1) bekezdése a Szuvtv. hatálybalépésének napján ugyanakkor módosította a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt (a továbbiakban: Btk.), és kiegészítette a választói akarat tiltott befolyásolása tényállással (Btk. 350/A. §). A törvényi tényállás szerint: „[a] választási eljárásról szóló törvény szerinti jelölt szervezet azon tagja, felelős személye vagy vezető tisztségviselője, valamint a választási eljárásról szóló törvény szerinti jelölt, aki tiltott külföldi támogatást, vagy e tilalom kijátszása érdekében a tiltott külföldi támogatás eredetét leplező megállapodásból származó vagyoni előnyt használ fel, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. E büntetőjogi fenyegetettség azonban egyrészt a jelölt szervezetekre és a jelöltekre terjed ki, másrészt a támogatás, illetve vagyoni előny felhasználójára vonatkozik, nem pedig az információk manipulálására, dezinformációs tevékenységre vagy a közéleti vita körébe tartozó vélemény kifejtésére. Ez is megerősíti azt a megállapítást, hogy amennyiben a jogalkotó szankcionálni kíván valamely magatartást, akkor erre megvan a törvényes lehetősége. A véleménynyilvánítással kapcsolatban azonban – miként arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – ilyen törvényi jogkövetkezmény a Hivatal eljárásával kapcsolatban nem került szabályozásra.
- [68] 1.4. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a Szuvtv.-nek a Hivatal tevékenységére vonatkozó, támadott rendelkezései nem hozhatók összefüggésbe a véleménynyilvánítás szabadságával, azok nem korlátozzák az indítványozó véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, ezért az Alkotmánybíróság az ennek megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszszöveget elutasította.
- [69] 2. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a Hivatal vizsgálati eljárása során olyan vizsgálati cselekményeket véggezhet, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvényben lefektetett tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményeinek, valamint hogy a Hivatal által lefolytatott vizsgálati eljárás ellen a jogorvoslati út nem biztosított, és így a Szuvtv. *ab ovo* megfosztja a tisztességes bírósági eljárástól.
- [70] 2.1. Az Alkotmánybíróság e körben mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a Hivatal vizsgálati eljárása a Szuvtv. kifejezett rendelkezése [8. § (2) bekezdés] ellenére tartalmilag, alkotmányjogi értelemben hatósági eljárásnak minősül-e.
- [71] 2.1.1. A Hivatal jogállását illetően a Szuvtv. 1. §-a rögzíti, hogy a Hivatal az alkotmányos önazonosság védelme érdekében az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése alapján létrehozott, a Szuvtv.-ben meghatározottak szerint működő, elemző, értékelő, javaslattevő és vizsgálati tevékenységet folytató autonóm államigazgatási szerv. A Hivatal független, csak jogszabályoknak van alárendelve, feladatkörében más személy vagy szerv által nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten és minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi befolyásolástól mentesen látja el. A Hivatal számára feladatot csak törvény írhat elő.
- [72] 2.1.2. A Hivatal vizsgálati tevékenységével összefüggő feladatairól a jogalkotó a Szuvtv. 3. §-ában rendelkezett, ami egyrészt célhoz kötött vizsgálati tevékenységet határoz meg, amely alapján a Hivatal a Magyarország szuverenitását sértő és veszélyeztető egyes, a törvényben meghatározott tevékenységek feltárására, valamint e tevékenységek vizsgálatára jogosult, másrészt a Szuvtv.-ben meghatározott, tevékenységet folytató szervezetek feltérképezésére és vizsgálatára kapott felhatalmazást.

- [73] A Szuvtv. 6. § (1) bekezdése szerint a Hivatal a 3. § szerinti feladataival összefüggésben egyedi ügyeket vizsgál, és az általa lefolytatott eseti vizsgálatok eredményét közzéteszi honlapján, amely tartalmazza a vizsgálatok során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A Szuvtv. azt is tartalmazza [6. § (8) bekezdés], hogy e jelentés nyilvánosságra hozatalát megelőzően a Hivatal megküldi a vizsgálati megállapításait azon szervezetek részére, amelyek tevékenysége a lefolytatott vizsgálat alapján megalapozza, hogy a szervezet szerepeljen a Hivatal nyilvános jelentésében. A vizsgált szervezet a Hivatal megállapításaira a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül észrevételt tehet. A Hivatal az észrevételre a beérkezésétől számított harminc napon belül írásban válaszol. A Hivatal köteles megindokolni, hogy a figyelembe nem vett észrevételeket miért nem fogadta el.
- [74] 2.1.3. A Szuvtv. 7. §-a határozza meg a Hivatal vizsgálati eljárására vonatkozó szabályokat. Ez alapján a Hivatal az általa vizsgált szervezettől tájékoztatást, adatszolgáltatást kérhet, továbbá az általa lefolytatott vizsgálatok során bármely, az adott ügyben érintett állami vagy önkormányzati szervtől, továbbá bármely más, az adott ügyben érintett szervezettől vagy személytől tájékoztatást, adatszolgáltatást kérhet.
- [75] A Hivatal a Szuvtv. 8. §-a alapján a vizsgálati eljárása során bizonyítási jellegű cselekményként – törvényben meghatározottak szerint – bizonyos adatokat megismerhet, azokról másolatot készíthet, iratokba tekinthet be, és azokról másolatot készíthet, írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet.
- [76] 2.1.4. A Hivatal vizsgálati eljárásával összefüggő jogkövetkezményeket illetően a Szuvtv. azt rögzíti [7. § (3) és (4) bekezdés], hogy a Hivatal megkeresésének a vizsgált szervezet, valamint a megkeresett állami, önkormányzati szerv, szervezet vagy személy (a továbbiakban együtt: közreműködésre kötelezett) a Hivatal által megállapított határidőn belül köteles eleget tenni. Ha a közreműködésre kötelezett a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, a Hivatal e tény vizsgálati eljárása során rögzíti, és azt az éves jelentésében külön kiemeli.
- [77] A Szuvtv. 11. §-a szerint pedig, ha a Hivatal olyan tényt állapít meg, vagy körülményt észlel, amely miatt szabálysértési eljárás, büntetőeljárás, közigazgatási hatósági eljárás vagy más eljárás kezdeményezésének vagy lefolytatásának lehet helye, e célból az eljárás lefolytatására jogosult szervet a tudomására jutott adatokról, tényekről tájékoztatja.
- [78] A Szuvtv. 12. §-a alapján a Hivatal elnöke kezdeményezheti továbbá, hogy az Országgyűlés nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága tárgyalja meg a 6. § (1) bekezdése szerinti jelentését, valamint hallgassa meg a vizsgált szervezet vezetőjét, ha a) a vizsgált szervezet a 7. § (3) bekezdése szerinti határidőn belül nem ad tájékoztatást, illetve b) az adott ügy jellege, súlya egyébként indokolja.
- [79] 2.1.5. A Hivatal jogállását, vizsgálati tevékenységével összefüggő feladatait, a vizsgálati eljárására vonatkozó rendelkezéseket és különösen a vizsgálati eljárással összefüggő jogkövetkezményeket áttekintve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Hivatal olyan független, autonóm államigazgatási szerv, amelyet sem a Szuvtv., sem más jogszabály az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. §-a szerinti hatósági jogkör gyakorlására nem jogosít fel, ezért az az Ákr. fogalomrendszerében hatóságnak nem minősül, és nem folytat közigazgatási jogi értelemben vett hatósági ellenőrzést sem.
- [80] Az Alkotmánybíróság a hatósági jogkör megállapíthatóságát illetően – korábbi, más állami szerv tevékenysége vizsgálatánál kialakított joggyakorlatának megfelelően {vö. 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [52]; 3304/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [50]} – most is annak tulajdonított meghatározó jelentőséget, hogy a Hivatal a Szuvtv. alapján nem rendelkezik a vizsgálati eljárásával összefüggésben közvetlen szankcionálási lehetőséggel, csupán nyilvánosságra hozhatja a vizsgálatok során általa feltárt, Magyarország szuverenitását sértő és veszélyeztető tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket, valamint kezdeményezheti a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárásokat az arra jogosult szervnél. A vizsgálati eljárást követő jelentésben tett megállapítások önmagukban nem minősülnek szankciónak, azok jogi kényszerítőerővel közvetlenül nem rendelkeznek. A Hivatal közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, mivel a jelentéseiben szereplő vizsgálati megállapításai vonatkozásában kizárólag arra jogosult, hogy a bűncselekmény vagy egyéb jogsértések gyanújára utaló tényekről az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot tájékoztassa.
- [81] A Szuvtv. korábban idézett rendelkezései alapján ugyan a Hivatal vizsgálati eljárása során a Hivatal megkeresésének a közreműködésre kötelezettek kötelesek eleget tenni, ugyanakkor e kötelezettség megalapozott indok nélküli elmulasztása vagy késedelmes teljesítése a Hivatal által alkalmazható szankciót szintén nem von maga után. Ebben az esetben a Hivatal mindössze arra jogosult, hogy a nemteljesítés vagy a késedelmes teljesítés tényét a vizsgálati eljárása során rögzítse, és azt az éves jelentésében külön kiemelve.

- [82] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hivatal eljárására az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog védelmi köre nem terjed ki.
- [83] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal megjegyzi, hogy a Szuvtv. korábban már idézett 6. § (8) bekezdése alapján a Hivatal jelentésének nyilvánosságra hozatalát megelőzően a törvény lehetőséget biztosít a vizsgálat alá vont szervezet és a Hivatal közti, esetlegesen eltérő álláspontok ismertetésére. A Szuvtv. alapján ugyanis a Hivatal megküldi a vizsgálati megállapításait azon szervezetek részére, amelyek tevékenysége a lefolytatott vizsgálat alapján megalapozza, hogy a szervezet szerepeljen a Hivatal nyilvános jelentésében. A vizsgált szervezet a Hivatal megállapításaira észrevételt tehet, a Hivatal pedig az észrevételre határidőben, írásban köteles válaszolni. A Hivatal továbbá köteles megindokolni, hogy a figyelembe nem vett észrevételeket miért nem fogadta el. Ennek esetleges elmulasztása esetén – feltéve, hogy a személyiségi jog védelme tekintetében keresetőségének egyéb feltételei is fennállnak – a vizsgált szervezet, jó hírnevének védelme érdekében, bírósághoz fordulhat.
- [84] 2.2. Az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog szempontjából alkotmányjogi értelemben közigazgatási döntésnek minősül-e a Hivatal által nyilvánosságra hozott jelentés.
- [85] Ahogy azt az Alkotmánybíróság már kifejtette: „[a] jogorvoslathoz való jog tehát olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni” [3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]; legutóbb megerősítette: 3029/2024. (I. 24.) AB határozat, Indokolás [57]].
- [86] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy eddigi gyakorlatában nem tekintette közigazgatási döntésnek például az Országgyűlés fegyelmi döntését [3206/2013. (XI. 18.) AB határozat], a Nemzeti Választási Bizottság mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntését [3093/2018. (III. 26.) AB határozat], az Állami Számvevőszék pártok gazdálkodását vizsgáló jelentését [32/2019. (XI. 15.) AB határozat], valamint az egyetem etikai bizottságának döntését sem [3364/2024. (X. 8.) AB végzés].
- [87] Ahogy az az előzőekben kifejtésre került, a Hivatal olyan független, autonóm államigazgatási szerv, amely közigazgatási hatóságnak nem minősül, jogszabály hatósági jogkör gyakorlására nem jogosítja fel, a vizsgálati eljárását lezáró vagy a közreműködésre kötelezett mulasztását megállapító jelentése az érintett szerv szankcionálását közvetlenül nem teszi lehetővé.
- [88] A Szuvtv. közigazgatási értelemben vett döntéshozatalt nem tesz lehetővé, a Hivatal eljárása a vizsgálat alá vont szervezet jogi helyzetét nem változtatja meg, azt nem eredményezi, a jelentésben foglaltaknak a Hivatal nem jogosult érvényt szerezni. Tekintettel arra, hogy a Hivatal vizsgálati eljárása kizárólag jelentés elfogadásával zárulhat, amely jelentés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szerinti közigazgatási tevékenységnek nem tekinthető, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti.
- [89] Az Alkotmánybíróság a Hivatal eljárásának tartalmi vizsgálatát követően arra a megállapításra jutott, hogy mivel a Hivatal jelentései nem minősülnek sem hatósági, sem más közigazgatási döntésnek, ezért azokkal szemben jogorvoslatot sem szükséges biztosítani. Mivel közigazgatási jogvita hiányában a Hivatal jelentéseivel szemben bírói út nem áll rendelkezésre, ezért a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme sem merülhet fel.
- [90] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Szuvtv.-nek a Hivatal eljárását szabályozó rendelkezései hasonlítanak a nemzetközi szervezetek által használt kontrollmechanizmusok egyes lényegi elemeihez. Ebből adódóan a Hivatal tevékenységével kapcsolatban általánosságban rögzíthető, hogy az alkalmazott eljárás és módszer nem ismeretlen a nemzetközi és európai uniós jog területén sem. A nemzetközi kapcsolatokban is léteznek ugyanis olyan szervezetek, amelyek alapvető feladata az ellenőrzés, ajánlások kidolgozása, javaslatok tétele. Példaként említhetők az Európa Tanács bizottságai, amelyek a hozzájuk tartozó területen monitorozzák a tagállamok jogrendszerét, és országjelentéseikben javaslatokat fogalmaznak meg, amelyek azonban nem kényszeríthetők ki. Ide sorolhatjuk továbbá az FRA (EU Alapjogi Ügynöksége) ez irányú tevékenységét is. Új jelenséggént kétségtelenül érzékelhető a törekvés – különösen európai uniós szinten – e jelentések felhasználásával történő, de jellemzően elkülönült szervezetek által és elkülönült eljárások során alkalmazott szankcionálás iránt.
- [91] Összegzésképp megállapítható, hogy a Hivatal jelentései, valamint a más szervek eljárásának kezdeményezésére irányuló intézkedései nem kötik sem a vizsgálat alá vont, sem az eljáró szervezetet, azok nem minősülnek közigazgatási hatósági döntésnek, így értelemszerűen azokkal szemben bírósági felülvizsgálatnak sincs helye.
- [92] 2.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a szuverenitás védelme elsősorban állami feladat, amely meghatározott szervezeti kereteket igényel [lásd R cikk (4) bekezdés], és amelynek kialakítása szintén állami felelősség. Az Alaptörvényen alapuló felhatalmazás alapján, a Szuvtv.-ből következően a szuverenitás védelmének egyik kiemelt szerve a Hivatal.

- [93] A Szuvtv., illetve a Hivatal a szuverenitásvédelem keretében az információk értékelésében segíti a választópolgárt, ezzel is fenntartva a demokratikus közéleti vitát és annak sokszínűségét.
- [94] A Hivatal munkájának egyik jellemzője kell, hogy legyen a transzparens működés, azaz a nyilvánosság és az átláthatóság, amely kiterjed úgy az adatgyűjtésre, mint a vizsgálati tevékenységre is. Ez a transzparencia azonban nem csak az állam szervével szembeni elvárás, hanem – működésük forrásait is ideértve – azon civil szervezetekkel szemben is, amelyek önként látnak el adatgyűjtő és elemző tevékenységeket. A Hivatal állami szerv, ebből következően a tevékenységével összefüggő adatok egyrészt közérdekű adatok, másrészt az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a gazdálkodása nyilvános, mivel közpénzből működik. A fenti előírásoknak nem alanyai a civil szervezetek, azonban miután gyakran egyesületi, alapítványi formában működnek, így e minőségük okán felettük törvényességi felügyeletet gyakorol az állam, másrészt, amennyiben közhasznú tevékenységet folytatnak, anyagi forrásaikról kötelesek beszámolót készíteni, azt honlapjukon közzétenni, azaz az ő működésüknek is transzparensnek kell lennie.
- [95] 2.4. Az Alkotmánybíróság – a fentiek alapján – az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemeit is elutasítja.

V.

- [96] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2024. november 15.

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az ülésen online részt vett,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az ülésen online részt vett,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Réka
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [97] 1. A határozattal egyetértek. A határozat esetében a szuverenitás fogalma természetes alapja és kiindulópontja a levezetésnek és következtetésnek. A szuverenitás mint fogalom jelentéstartalmára vonatkozó felfogásom és ál-

lászpontom változatlan [vö. 32/2021. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásom]; aminek lényege párhuzamos indokolásba fogalmazva a következő [Abtv. 66. § (3) bekezdés].

- [98] 2. Az alkotmányos fogalmak, az Alaptörvény szavainak értelme megkerülhetetlen, kikerülhetetlen, kikezdzhetetlen. Az Alaptörvény nem használja a szuverenitás fogalmát, viszont egyértelműen akként rendelkezik, miszerint Magyarország független [B] cikk (1) bekezdés]; Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó rendelkezési joga elidegeníthetetlen [E] cikk (2) bekezdés második mondat zárófordulat].
- [99] A függetlenség és a sajátjaként rendelkezés elidegeníthetetlen joga (öntörvényűség) – és ezek természetes eredője a szabadság – egyszerűbb igazságra már vissza nem vezethető sarktétel, mérlegelésen átesett konzekvencia, vitát nem tűrő legitimációs alap, posztulátum.
- [100] Az Alaptörvény e két rendelkezése valójában a leginkább normatív megnyilvánulása a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányosságnak, ugyanis nem más, mint a függetlenség kinyilatkozása, az állami autonómia autonóm megfogalmazása.
- [101] A szuverenitás akaratmegnyilvánulás, egyik eleme a függetlenség akarása (aminek történeti, történelmi előzménye mindig a szabadságért való küzdelem, a szabadság kivívása), másik pedig, ami a szabadságnak, függetlenségnek értelmet ad, a saját rendelkezés szerinti élés akarása (öntörvényűség).
- [102] A szuverenitás az állam (a közösségi kötelék) kinyilatkoztatott – és a nemzetközi (nemzetek közötti) jog által elismert – alanyi joga, és mint minden alanyiban, benne rejlik a megvédéshez való jog (alanyi jog nem lehet prédának kitett, nem lehet szabad préda).
- [103] A szuverenitás mibenlétének nem lényege a korlátlanág, azonban korlátozása nem az állam(ok) feletti jogrend általi korlátozás, hanem magának a szuverénnek az önkorlátozása. Ami tehát nem szünteti meg a szuverenitás tárgyát, ekként a szuverenitást sem, s nem jelenti a szuverenitás csorbulását, sőt ez a természetes feltétele a többi szuverénvaló együttműködésnek. Nincs kibékíthetetlen ellentét a szuverenitás és az együttműködés között.
- [104] 3. A szuverenitás (függetlenség és öntörvényűség) iránti akarat valójában nem más, mint az államalkotó akarat. És ebből fakad az (akár írott, akár íratlan) alkotmányosság iránti igény.
- [105] A függetlenség és öntörvényűség igénye egyidős az ember társadalmi pályafutásával. A szuverenitás fogalmának megjelenése ennek természetes következménye. Amint természetes következmény – az államok együttműködésével, szövetségével egyidejűen – a szuverenitás fogalmának gazdagodása. Szövetségek esetében, egyenlő jogú szövetség esetén is régóta meglévő dilemma, s korabeli történelemkönyvekben felhozott, miszerint vezető helyzetben lévő szövetséggel kapcsolatban a „parancsolás”, az alacsonyabb helyzetben lévővel kapcsolatban pedig az „engedelmesség” szó használatos. „A rómaiak a szövetség vezető tagjának ezt a tevékenységét az „imperare” (parancsolni) szóval, a görögök szerényebben az elrendezni szóval fejezték ki.” [vö. Hugo Grotius: A háború és a béke jogáról, Akadémiai Kiadó Budapest, 1960. I. k. 283. o.].
- [106] A szuverenitás fogalmának történeti gazdagodása nyilvánul meg az alkotmányos önazonosság fogalmának megjelenésében is. E fogalomgazdagodás azonban – nyilvánvalóan – nem a fogalom eredetiségében lévő alapjainak csorbítása; viszont kétségtelen magyarázatok, újabb magyarázatok kiindulópontja. A magyarázat mindig analízis (felbontás), ami pedig árnyaláshoz vezet.
- [107] Ezért indokolt időről időre megerősíteni, hogy mi a posztulátum, a tovább nem osztható alapigazság. Ez a függetlenség és az öntörvényűség.
- [108] 4. Az alkotmányos önazonosság fogalmának [R] cikk (4) bekezdés] rendeltetése, hivatása, hogy a szuverenitás (függetlenség és öntörvényűség) alkotmányos alapján rögzíti azt a minimumot, ami sem államon belül, sem más állam előtt nem feladható; védelme az állam minden szervének kötelessége.
- [109] Az alkotmányos önazonosság magában hord némi tautológiát. Mert lehet-e alkotmányosság önazonosság nélkül? Lehet, de akkor az nem öntörvényű, azaz nem szuverén, nem független. Szuverenitás, alkotmányosság és önazonosság tehát valójában egymást feltételező.
- [110] 5. Az állami szuverenitás záloga az egyén jogainak. Az állami intézményeket terhelő védelmi kötelesség pedig éppen ennek biztosítója. Ehhez képest egy új – szuverenitásvédelmet célzó – intézmény eleve nem gyengítő, hanem e biztosítékot erősítő.
- [111] Nyilvánvaló a különbözőség az állami autonómia (szuverenitás) elidegeníthetlensége és az egyéni autonómia (emberi méltóság) sérthetlensége között. Utóbbi kétségtelen univerzális és fogalmilag elidegeníthetetlen, viszont sérthető; előbbi pedig soha nem egyetemes (mindig határok közötti), és egyaránt sérthető és elidegeníthető.

- [112] Az állam a nemzetben kifejezésre jutó összességnek (polgárok összességének) olyan törvényes szervezete, amely a közösség akaratát – alkotmányának megfelelő szervek útján – képes és köteles is érvényre juttatni.
- [113] A szuverenitás védelme nem az állam önmagában vett védelme. Nem önmagában az állami, társadalmi, gazdasági rend, hanem mindennek alkotmányos úton hozott törvényeken nyugvó rendje a maga egészében, illetőleg oly részeiben esik védelmi körbe, amely nélkül e rend tovább nem állna fenn.
- [114] Végül kétségtelen van a szuverenitásnak, illetve védelmének büntetőjogi vetülete, kiváltképp mert a büntetőjog rendeltetése, hogy válasz a társadalomra veszélyes magatartásra. A kémkedés bűncselekménye – általam helyesnek tartott felfogás alapján – nem esett a semmisségi törvények tárgykörébe. E bűncselekmény esetében (soha és sehol) nem az a kérdés az idegen szervezet részére kifejtett magatartás kapcsán, hogy az idegen szervezet kizárólag erre szakosodott lehet. Ilyen idegen szervezet bármely cél megvalósítására alkalmas, illetve létrehozott szervezet lehet.

Budapest, 2024. november 15.

*Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [115] A határozat rendelkező részében foglaltakkal és az indokolás jelentős részével egyetérték.
- [116] Ugyanakkor az Abtv. 66. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a határozat indokolásához az alábbi párhuzamos indokolást csatolom.
- [117] 1. A szuverenitás jelentéséhez és védelmének jelentőségéhez a többségi döntésben leírtakhoz a következő kiegészítéseket tartom szükségesnek.
- [118] 1.1. Az alkotmányos önazonosságában teljes, szuverén állam döntéshozatali rendjének és a döntéseinek önállósága azt is jelenti, hogy a döntés (mint egyaránt lehetséges megoldások közötti választás) maga is az, és a döntés körülményei is azok. Így egyáltalán a döntési helyzet (dönteni kell vagy lehet) felismerése, az egyes eltérő megoldások – válaszok – felismerése, kialakítása, a döntés következményeinek mérlegelése és legfőképp annak kiválasztása, hogy milyen döntés illeszkedik leginkább az ország érdekeihez.
- [119] Az ország (az állam, a társadalom, a gazdaság) érdekeinek kiválasztása, megválasztása az állami döntéshozatal során az arra az Alaptörvénynek megfelelően felhatalmazott magyar alkotmányos szervek hatáskörébe (jogkörébe) tartozik.
- [120] Minden olyan kísérlet, szándék, tevékenység, mely ebben a folyamatban idegen – azaz nem magyar, nem magyarországi – érdek vagy cél megjelenítését, előnyben részesítését vagy döntési alappá tételét szolgálja, a szuverenitást sértő befolyásolásnak tekinthető.
- [121] 1.2. Az Alaptörvényen nyugvó felhatalmazás létrejötté (választások vagy népszavazás útján) már önmagában ki lehet téve befolyásolásnak. A felhatalmazás útján kialakult állami szervezetrendszer legkülönbözőbb közhatalmi (törvényhozói, végrehajtó hatalmi, ezen belül kormányzati és bírósági) döntéshozatali lépései is ugyanígy.
- [122] Az államok természetes módon veszik figyelembe azt, hogy döntéseiknek milyen hatása lehet más államok viselkedésére, illetve fordítva, más államok viselkedésére miként reagáljanak saját döntéseikkel.
- [123] A mai világrendben multi- és transznacionális (több országot vagy éppen minden országot érintő) gazdasági szereplők, nagy nemzetközi szervezetek, regionális nemzetközi szerveződések, esetünkben az Európai Unió vagy a NATO létező jogi és politikai entitások. Ezért az is természetes, hogy a szuverén államok döntéseit jelentősen befolyásolják külső tényezők. Ezek a külső tényezők nemcsak egy másik államhoz, annak érdekeihez vagy több állam közös érdekéhez, hanem értelemszerűen gazdasági szereplők érdekeihez is kapcsolódnak, ahogyan transznacionális nem kormányzati (nem állami) szervezetek is érdekek megjelenítőiként, érvényesítőiként lépnek föl.
- [124] 1.3. A szuverenitás lényegéhez (meglétéhez) tartozik az, hogy az idegen érdekek megjelenését az állam észlelje, és azokat értékelhesse. Ugyanígy az is, hogy a nem magyar érdekek értékelése, azoknak a magyar érdekekkel és célokkal való összevetése a magyar állami döntéshozóknak az alkotmányos identitásunk magját képező elven [„Magyarország független, demokratikus jogállam.”; Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] nyugvó szabad tevékeny-

sége legyen. (Ebben az értelemben tehát minden magyar állami közhatalomgyakorló tevékenysége egyben „szuverenitásvédelem” vagy, ha úgy tetszik, „jogállamvédelem” is). Erről az érdekmérlegelésről, a hazai és külföldi, idegen állambeli vagy éppen nemzetközi gazdasági szereplői érdekekről, célokról és azok mozgatóiról a közvélemény tájékoztatása elengedhetetlen.

- [125] A szuverenitás végső hordozója a nép, ebből fakad, hogy az állami döntéshozatalra, a közhatalomgyakorlásra – szintén az alkotmányos identitás elidegeníthetetlen belső magját jelentő jogállam-klauzula követelményeként – minden egyes állami szervnek, sőt közhatalomgyakorlónak demokratikus legitimációval kell rendelkeznie, melynek visszavezethetőnek kell lennie a szuverén népre, a választópolgárok közösségére {lásd: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.; 16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.; megerősítette: 3436/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [17], illetve a többségi döntés által is hivatkozott 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [126] A demokratikus legitimáció alkotmányjogi felhatalmazást jelent, de ennek megadásakor a választópolgárok akaratának szabad kialakításához az ő magatartásuk idegen (külső) befolyástól való mentességét is biztosítani kell, pontosabban a szabad választói akarat kialakításához a közügyekről szóló információk szabad áramlását, azok széles körű és szabad megismerését kell biztosítani.
- [127] Demokratikus társadalomban a közügyek szabad megvitatásával nemhogy nem ellentétes, hanem egyenesen hozzá tartozik a közügyekről szóló tudás, információk szándékolt torzításoktól, tudatosan hamissá tett hírektől való védelmének – lehetőség szerinti – biztosítása.
- [128] 1.4. A szuverenitásvédelem nemcsak a szuverenitásból fakadó egyes állami jogkörök gyakorlóinak idegen befolyástól való védelmét jelentheti, hanem a szuverenitás végső, kollektív alanyának, a népnek (különösen a közügyek iránt érdeklődő választópolgárok) a rejtett külső befolyásoktól mentes, szabad döntéshozatali képessége védelmét, lehetőség szerinti biztosítását is jelenti.
- [129] A választópolgárok – a szintén a magyar alkotmányos önazonosság alkotóelemét képező alapjogok érvényesülése nyomán – szabadon alakíthatják ki véleményüket, döntéseik meghozatalához onnan tájékozódnak, ahonnan szeretnének és tudnak, az informálódásuk során szabadon választhatják ki annak forrását, és a megszerzett információk alapján szabadon alakítják ki és át a gondolataikat, meggyőződésüket és szabadon nyilváníthatják ki azt. Az információforrás kiválasztása, az információ tartalmának értékelése és befogadása természetes és szabad emberi kognitív tevékenység. A Szuvtv., illetve a Hivatalnak a törvényen alapuló tevékenysége az információk értékelésében segíti a közügyek iránt érdeklődő, a híreket fogyasztó választópolgárt – de ahogyan más információt, a Hivatal jelentését is szabadon értékelheti, ennek során elvetheti vagy akár figyelmen kívül is hagyhatja, ignorálhatja is a polgár, a jelentés ugyanis nem minősül állami döntésnek.
- [130] Az állami döntések ugyanis tartalmukban igen, de a létükben nem ignorálhatók. A meghozott és kihirdetett jogszabályok, a bírói ítéletek, a hatósági döntések a normatív valóság részévé válnak, joghatás kiváltására töreksznek, természetesen a közbeszéd tárgyává tehetők, értékelhetők, kritizálhatók, de jogi létezésük ettől még tény marad.
- [131] 2. A szuverenitás fogalmának jelentőségéhez – megítélésem szerint – a külön jogszuverenitás nem tesz hozzá, ilyen fogalom nem feltétlenül azonosítható. Amit a többségi döntés az indokolás IV/1.1.2. pontjában (Indokolás [40] és köv.) annak tekint, az a szuverenitás jogi oldala (jogi eszközökben, azok útján való megnyilvánulása). Az indokolás maga is helyesen utal arra, hogy a jogirodalomban nem egységesen elfogadott ez a fogalom, ezért meglátásom szerint nem volt célszerű az Alkotmánybíróságnak ilyen, a szakirodalomban sem egyértelmű fogalmat az indokolásba belevenni. A szuverenitást főhatalomnak tekintve, a jogállam lényegét pedig egyfelől a közhatalom jog alá rendeltségében, másfelől a jog uralmában látva sem jelenthető ki, hogy a jog maga is szuverén lenne, hiszen a jog önmagában nem gyakorolhatja a főhatalmat. Tehát, bár mindenki alá van vetve a jognak, ez nem jelent(het)i azt, hogy a jog maga lenne a szuverenitás.
- [132] 3. Annak megítélésében, hogy a Hivatal egyes cselekményei közigazgatási vagy más hatósági döntésnek, és így a Hivatal hatóságnak minősül-e, a többségi döntés indokolásában egyszerre van jelen az egyébként releváns törvényi és az alaptörvényi szintű érvelés, melyek nem válnak el egymástól, és viszonyuk sem egyértelműen tisztázott.
- [133] 3.1. Az indokolás a Hivatal jogállását, vizsgálati tevékenységével összefüggő feladatait, a vizsgálati eljárására vonatkozó rendelkezéseket és különösen a vizsgálati eljárással összefüggő jogkövetkezményeket áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy a Hivaltalt mint autonóm államigazgatási szervet sem a Szuvtv., sem más jogszabály az Ákr. szerinti hatósági jogkör gyakorlására nem jogosítja fel, ezért az az Ákr. fogalomrendszerében ható-

ságnak nem minősül, és nem folytat közigazgatási jogi értelemben vett hatósági ellenőrzést sem. Ezért nem terjed ki rá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében írt tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjog védelmi köre. A többségi indokolás szerint továbbá a Hivatal jelentése nem tekinthető a Kp. szerinti közigazgatási tevékenységnek, ekként a Kp. értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti. Mivel pedig a jelentés nem minősül sem hatósági, sem más közigazgatási döntésnek, ezért azzal szemben jogorvoslatot sem szükséges biztosítani.

- [134] Az indítvány erre vonatkozó része elutasításához azonban nem elegendő annak kijelentése, hogy a Hivatal tevékenysége nem tartozik az Ákr. és a Kp. tárgyi hatálya alá, hanem azt is ki kellett volna mutatni, hogy nem vonatkoznak rá az Alaptörvény – indítványozó által hivatkozott – XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében szereplő alapjogok követelményei.
- [135] Az Ákr. eleve nem szabályoz minden közigazgatási hatósági tevékenységet (elegendő az Ákr. hatálya alól kivett eljárásokra vagy a teljesen külön törvényben szabályozott pénzügyi hatósági eljárásrendre gondolni), a Kp. pedig csak a saját alkalmazása szempontjából rögzíti a közigazgatási tevékenység és cselekmény fogalmát (mint a közigazgatási jogvita központi elemét). Amint azt maga az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta, az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]; lásd még a bírók fegyelmi ügyében eljáró szolgálati bíróságok tekintetében a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatot, Indokolás [38]}.
- [136] 3.2. A törvényi fogalmak nem helyettesíthetik az alaptörvényi fogalomhasználatot, nem helyezkedhetnek az alaptörvényi fogalmi kultúra szintjére, még akkor sem, ha hasonló jogintézményeket érintenek. Ahhoz, hogy az alkotmányos önazonosság meghatározó elemét adó jogállam valósággá váljon, az Alaptörvény fogalmi rendjének kell áthatnia az egész jogrendszert és nem fordítva, hiszen ez, az Alaptörvény a magyar jogrendszer alapja, az Ákr. és a Kp., valamint más eljárási törvények „csak” végrehajtják azt.
- [137] 3.3. Az Alkotmánybíróságnak az indítványban felhívott, említett alapjogokkal összefüggésben kiforrott gyakorlata van. A határozat indokolása viszont nem mutatta be kellő részletességgel azokat az alkotmányossági szempontokat, amelyeket a hivatkozott alapjogok értelmezése körében az Alaptörvényből fakadóan az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie.
- [138] Bár a határozat többségi indokolása hivatkozik a testület egyes korábbi döntéseire, azoknak a jelen ügyre vonatkozó relevanciáját meglátásom szerint nem bontotta ki megfelelő mértékben, ezért ezt az alábbiakban kívánom pótolni.
- [139] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok továbbá törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alaptörvény XXIV. cikkében szereplő „hatóság” önálló alaptörvényi fogalom, amely szorosan kötődik az „ügyek intézéséhez” (azaz nem hatóság az, amely nem intézi a polgárok ügyeit).
- [140] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézése, valamint az indokolt hatósági döntések vonatkozásában biztosítanak alapjogot a hatósági eljárás alanyai számára {32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [141] „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság [...]. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57]; 7/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [142] 3.4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.
- [143] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogot keletkeztet a jogorvoslat igénybevételére mindenki számára, aki a döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi.
- [144] A jogorvoslatihoz való alapjog tartalmát érintően az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alaptörvény valamely személy jogát, jogos érdekét érintő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntések ellen teszi lehetővé a jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslatihoz való jog nem terjed ki az állami, de nem

hatósági döntésekre. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni. A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulást.

- [145] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az alkotmánybírói eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]–[85]}.
- [146] Az érdemi, ügydöntő döntések fogalma értelmezésekor tehát a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e {3223/2018. VII. 2.) AB határozat, Indokolás [66]}.
- [147] 4. A többségi döntésnek mindenekelőtt abból kellett volna kiindulnia, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében szereplő „hatóság” önálló alaptörvényi fogalom, amely szorosan kötődik az „ügyek intézéséhez”, azaz nem tekinthető hatóságnak az, amely nem intézi a polgárok ügyeit.
- [148] 4.1. A Hivatal jogszabály az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében említett hatósági döntés meghozatalára és hatósági ügy intézésére (azaz hatósági jogkör gyakorlására) nem jogosítja fel, nem folytat közigazgatási jogi értelemben vett hatósági ellenőrzést sem, függetlenül attól, hogy autonóm államigazgatási szervként a 2010. évi XLIII. törvényben olyan szervek között szerepel a felsorolásban, amelyek hatósági jogkört gyakorolnak.
- [149] A Hivatal tehát azért nem minősül az Ákr. szerinti hatóságnak sem, mert nem végez hatósági tevékenységet. A többségi döntés érvelési logikája ehhez képest fordított, amikor azt rögzíti, hogy a Hivatal tevékenysége azért nem minősül hatósági tevékenységnek, és jelentése döntésnek, mert nem minősül az Ákr. szerinti hatóságnak.
- [150] Az indokolás helyesen utal arra, hogy a Hivatal a vizsgálati eljárásával összefüggésben nem rendelkezik közvetlen szankcionálási lehetőséggel, csupán nyilvánosságra hozhatja a vizsgálatok során általa feltárt tényeket, valamint eljárásokat kezdeményezhet, a Hivatal azonban közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására; a Hivatal vizsgálati eljárása során pedig a közreműködési kötelezettség elmulasztása szankciót ugyancsak nem von maga után.
- [151] 4.2. Mindezekből a többségi döntésnek azt a következtetést kellett volna levonnia, hogy mivel a Hivatal hatósági aktust nem bocsát ki, eljárásának közigazgatási jogi következménye nincs, hatósági eszközrendszer (bírságozás) pedig nem áll mögötte, így a Hivatal vizsgálati tevékenysége, illetve jelentése az Alaptörvény XXIV. cikke alapján nem tekinthető hatósági tevékenységnek, illetve döntésnek; a Hivatal pedig így nem minősül az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti hatóságnak. Ezt az alapjogi érvelést pedig legfeljebb csak alátámaszthatja a Kp.-re és az Ákr.-re történő utalás, de az alkotmánybírói vizsgálat mércéje az alaptörvényi és nem a törvényi szintű szabályozás kell legyen.
- [152] A többségi döntésnek továbbá a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlattal összefüggésben arra az – alapjogi szempontból releváns – kérdésre is rá kellett volna mutatnia, hogy a Hivatal jelentése érdemi tárgykörre vonatkozik-e, érdemi, ügydöntő jogi aktusnak tekinthető-e.
- [153] Annak vizsgálata során, hogy mely közhatalmi döntés minősül ilyenek, az alkotmánybírói gyakorlat alapján a döntés személyre gyakorolt hatása és a tárgya meghatározó, vagyis az, hogy a döntés lényegesen befolyásolta-e az érintett helyzetét, jogait {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [154] 4.3. A többségi döntés a konkrét szabályozási környezetre tekintettel helytállóan mutat rá arra, hogy a közigazgatási hatóságnak nem minősülő Hivatal jogszabály hatósági jogkör gyakorlására nem jogosítja fel, a vizsgálati eljárását lezáró vagy a közreműködésre kötelezett mulasztását megállapító jelentése az érintett szerv szankcionálását közvetlenül nem teszi lehetővé; a vizsgálati eljárást követő jelentésben tett megállapítások jogi kényszerítőerővel közvetlenül nem rendelkeznek. Az ismertetett alkotmánybírói gyakorlat fényében a többségi döntésnek mindebből azt a következtetést kellett volna levonnia, hogy mivel a Hivatal nem hatósági jogkörben jár el, jelentése ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése tükrében egyrészt nem értelmezhető sem érdeminek, sem nem érdeminek, másrészt a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben nem vizsgálható. Erre tekintettel nem következik az Alaptörvényből (és így a jogalkotónak nem is áll fenn olyan, Alaptörvényből származó kötelezettsége), hogy a Hivatal jelentéseinek bírói úton felülvizsgálhatónak kellene lennie, illetve a jelentéssel szemben jogorvoslatot kellene biztosítani. Az indokolásban egyébként megjelenő helyes érvek alapján tehát a több-

ségi döntésben konklúzióként le kellett volna vonni azt a következtetést (is), hogy azért nincs közigazgatási bírói út, mert a Hivatal tevékenységének jellege folytán ezt az Alaptörvény nem is kívánná meg.

- [155] 5. Végezetül megjegyzem, hogy az indítvány tekintetében már akár a közvetlen érintettség/alkalmazhatóság – mint az az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz befogadhatósági feltételének – teljesülése is részben eleve vitássá tehető. A közvetlen alkalmazás ugyanis az alkotmánybírósági gyakorlatban elsősorban azt jelenti, hogy a jogszabályok „a panaszosokkal szemben minden más állami aktus közbejötte nélkül hatnak: mindenkinek magának kell alkalmaznia önmagára (tehát ő köteles végrehajtani; a hatóság csak ellenőrzi)”, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen érintettség Abtv. szerinti feltétele, hogy a jogsérelem hatósági vagy bírói jogalkalmazás nélkül következzen be {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [156] Az indítványozó a támadott rendelkezésekkel összefüggésben maga hivatkozik az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelmére, vagyis ezáltal maga érvel azzal, hogy az érintett rendelkezések hatósági eljárással összefüggő rendelkezéseknek minősülnek, ami viszont azt jelentené, hogy hatósági jogalkalmazó tevékenység zajlik, vagyis a Szuvtv. nem közvetlenül, hanem jogalkalmazás útján, azaz közvetetten érvényesül.
- [157] Ez az indítványban rejlő önellentmondás tehát akár még a visszautasítást is megalapozhatta volna, ugyanakkor a kérdés jelentősége miatt végső soron támogattam az Alkotmánybíróság érdemi elutasító döntését az indítvány tárgyában.

Budapest, 2024. november 15.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokolás 1–4. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2024. november 15.

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az ülésen online részt vett,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [158] 1. Az alkotmányjogi panasz elutasításával egyetértettem, de véleményem szerint hivatalból meg kellett volna alapítani, hogy a törvényalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn a Szuvtv. vonatkozásában. Alaptörvényen alapuló álláspontomat a következők határozták meg.
- [159] 1.1. Kétségbevonhatatlan az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése – különösen annak második mondata – alapján, hogy a magyar jogrendszerben és államszervezetben kitüntetett helye van a Hivatalnak. Küldetése nemzeti szempontból alapvető jelentőségű korunk viszonyai és viszállyai között. Az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdése alapvetésként határozza meg, hogy a Hivatalnak működnie kell Magyarországon hazánk alkotmányos önazonossága, továbbá szuverenitása védelme érdekében. A Hivatal tevékenysége által előmozdítandó azon célt is kiemelkedően fontosnak tartom, hogy a polgárok kiegyensúlyozott tájékoztatás révén vehessenek részt a közjogi, alkotmányos döntések meghozatalában. Egyetértettem a többségi indokolással a tekintetben is, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát, a bírósághoz fordulás jogát és a jogorvoslathoz való jogot a Szuvtv. alkotmányjogi panasszal támadott, érdemben elbírált szabályai nem sértik.
- [160] 2. Mindazonáltal azt gondolom, hogy a Szuvtv.-ből hiányoznak azok a garanciális rendelkezések, amelyek a Hivatal eljárását a szakjogi szabályozás szintjén összhangba hozzák a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]. Ez a szabályozási hiátus a megjelölt alapjog alaptörvényi tartalmából kö-

vetkezik, tehát abból kell kiindulni. Nem pedig fordítva: a szakjogi szabályokból nem következhet az alkotmányjogi kérdések megválaszolása.

- [161] Ebben a megközelítésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének funkcionális értelme az irányadó. Nem az a kérdés tehát, hogy a Szuvtv. hatóságnak nevezi-e a Hivatalt, nem is az, hogy az általa végzett tevékenységet hatósági eljárásnak tételezi-e, de még az sem, hogy *expressis verbis* kimondja-e, hogy a Hivatal hatósági ügyet intéz. Ezekkel szemben az Alkotmánybíróság Alaptörvényen alapuló állandó gyakorlata szolgáltatja a kiindulási pontot. „Jogállami keretek között a „tisztesseges” karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásnak pedig mércéje” (lásd először: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]; lásd még például 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [74]; 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23]; 3344/2023. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [29]).
- [162] Mivel a Hivatal, amely a végrehajtó hatalomba tartozó autonóm államigazgatási szerv, eljárása lefolytatásához közhatalommal felruházott a bizonyítási jellegű cselekmények egyedi ügyekben való foganatosításához, véleményem szerint vonatkozik rá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése. Nem azért, mert a Hivatal elnevezése hatóság lenne, hanem azért, mert a státusza és a tevékenysége azt kívánja meg, hogy az eljárásában közreműködésre kötelezett, alapjogi jogalanyisággal rendelkező személyek – legyenek azok akár természetes személyek, akár például gazdasági társaságok vagy éppen egyházak – alapjogi jogvédelemben részesüljenek. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése hivatott ugyanis azt szolgálni, hogy a Hivatal működése feltétlenül a tisztességes – *fair*, méltányos, kiegyensúlyozott – keretek között maradjon. Ez az alapjog adja a Hivatal eljárásának mindenkori mércéjét.
- [163] Természetesen az Alaptörvényben elismert, hivatkozotti alapjogból fakadó elvárások úgy tölthetők meg tartalommal, hogy a Hivatal eljárásának sajátos jellegét senki sem téveszti szem elől. Az Alkotmánybíróság fentebb idézett állandó gyakorlatának ugyanis az is a részét képezi, hogy az eljárás sajátosságait figyelembe kell venni. A Hivatal eljárása esetében különösen arra a sajátosságra kell rámutatni, hogy a Hivatal eljárását nem jogalakító döntéssel fejezi be, hanem jelentés közzétételével, és nem fenyegeti közigazgatási szankció azt a közreműködésre kötelezett személyt, aki nem tesz eleget kötelezettségének. Ezen sajátosságokból azonban nem az következik, hogy a Hivatal eljárása nem áll az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének hatálya alatt, hanem az, hogy e sajátosságokkal összhangban áll annak hatálya alatt.
- [164] 3. A sérelmezett szabályok önmagukban nem ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, figyelemmel az előbb jelzett eljárási sajátosságokra. Az azonban megállapítható, hogy a Hivatal eljárását szabályozó törvényi szabályokból garanciális jellegű rendelkezések hiányoznak, amelyeknek azért kellene a Szuvtv.-ben szerepelniük, mert a Hivatal a közhatalom erejénél fogva egyedi ügyeket vizsgál, bizonyítási jellegű cselekményeket végez, amelyek során az érintett személyek közreműködésre kötelezettek. Az eljárási alapjogi jogvédelmet számukra biztosítani szükséges. Ez pedig a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog funkciója.
- [165] A jelen helyzetben a Hivatal által kötelezett (magán)személynek nincs törvényben rögzített joga arra, hogy mikor tagadhatja meg a közreműködést; nincsen törvényben szabályozott joga arra, hogy miként kérhet másolatot (saját) szóbeli nyilatkozatáról, vagy miként tekinthet be a – nyilatkozatával összefüggésben – keletkezett iratokba. Az azonban biztos, hogy ha a Hivatal szerint megalapozott indok nélkül nem tesz eleget kötelezettségének, az internet nyilvánossága tudomást szerez a (magán)személy mulasztásáról. A Hivatal ezen minősítésével és cselekményével szemben a (magán)személy védekezni nem tud, jogorvoslati lehetőség nem áll a rendelkezésére [lásd: Szuvtv. 8. § (2) bekezdés]. Ugyanez történik akkor, ha a közreműködésre kötelezett nem egy gazdasági társaság, magán személy, hanem például egy egyház.
- [166] A fenti példák azt támasztják alá, hogy a Hivatal vizsgálati eljárása során, amikor bizonyítási jellegű cselekményeket végez, keletkezhetnek olyan ellentmondásos helyzetek, amelyeket a Szuvtv. nem rendez. Ilyen különösen a vizsgálat megindításáról a tájékoztatás, a közreműködésre kötelezéssel szembeni védekezés, az iratokba való betekintés és annak megítélése, hogy megalapozott indok nélkül nem tett eleget közreműködési kötelezettségének az arra kötelezett személy.
- [167] Ezek a helyzetek azért tartoznak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése körébe, mert az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog számos részjogosítványára mutatott már rá gyakorlatában, amelyek összességében az eljárás jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ilyennek minősülnek például a következő releváns részjogosítványok: az iratbetekintéshez való jog, az eljárás megindulásáról való értesítés joga, illetve a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog {ezeket lásd: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36];

3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [33]; 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [40]; 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [24]}.

Budapest, 2024. november 15.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [168] A többségi határozatban az állami szuverenitásról és annak történelmi háttéréről megfogalmazott elvi jelentőségű tételeket osztom. Ugyanakkor a szuverenitás elvi kérdéseinek mélyreható elméleti és történeti elemzését az adott ügy keretei között nem tartottam volna indokoltnak. A határozat többségi indokolása nem bontja ki, hogy az „influenzser-szervezetek” tevékenysége mennyiben érinti az állam szuverenitását, még abban az esetben is, ha tevékenységük közéleti, politikai, sőt akár a választói akarat befolyásolását célozza.
- [169] Épp ezért álláspontom szerint az indítványban felvetett alapjogi sérelem szükségességét és arányosságát nem az állam szuverenitása, hanem a demokratikus közvélemény igénye felől kellett volna megközelíteni: a választópolgárok jogos igénye, hogy a közvéleményt formáló szervezetek minél átláthatóbban működjenek.
- [170] A versengő „influenzser-szervezetek” civil szervezetekként alapjogi jogosultak. Amennyiben az állam egy államigazgatási szervet hoz létre átláthatóságuk erősítésére, a létrehozott hivatal alapjogi kötelezett, melyet kötnék az állam jogállami működésének követelményéből fakadó szabályok, kötik az alapvető jogok (így a tisztességes eljárás követelménye), és működése nem lehet önkényes.
- [171] Míg a véleménynyilvánítás szabadsága és a jogorvoslathoz való jog tekintetében a többségi határozattal egyetértve magam is úgy ítélem meg, hogy a Hivatal közigazgatási hatósági döntésnek nem minősülő jelentései érdemben nem érintik az indítványozó jogait, a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése tekintetében osztom a *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazottakat.
- [172] Bár hasonlóság valóban fennáll, félreérthetőnek tartom a Hivatal tevékenysége vonatkozásában a nemzetközi szervezetek kontrollmechanizmusaira történő utalást: az érintett szervezetek államokat (alapjogi kötelezettek) vizsgálhatnak, míg a Hivatal esetében egy állami szerv (alapjogi kötelezett) nem állami szerveket (alapjogi jogosultakat) vizsgálhat. Ezen szervek köre tekintetében indokoltnak tartottam volna annak hivatalbóli vizsgálatát, hogy összhangban áll-e az Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdésével, hogy a Szuvtv. nem vette ki a vizsgálat alá vonható szervezetek közül az államtól különváltan működő vallási közösségeket.

Budapest, 2024. november 15.

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2551/2024.

Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 119. számában.

