

Alkotmánybíróság
postai úton közvetlenül előterjesztve
a 1535 Budapest, Pf. 77. címen

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 0 2 5 5 1 - 0 / 2024		
Érkezett: 2024 JÚN 24.		
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	EGYÉB:
Példány: 5	Melléklet: 4	Kezelőiroda: 3

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A **Transparency International Magyarország Alapítvány**

mint indítványozó (a továbbiakban: **Indítványozó**) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Szuvtv.) 3. § a) pont aa), ab) és ac) alpontjai, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) – (4) bekezdései, 8. § (1) – (2) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságával, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt hatékony jogorvoslathoz, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal, ezért a fenti törvényi rendelkezéseket azok hatálybalépésére visszamenőlegesen semmisítse meg.

A nemzeti szuverenitás védelméről 2023. évi LXXXVIII. törvény Alaptörvény-ellenes rendelkezései:

A Szuvtv. 3. § a) pont aa), ab) és ac) alpontjai, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) – (4) bekezdései, 8. § (1) – (2) bekezdései

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 tevékenységet –,

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 tényt vizsgálata 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 - betekinthes, 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.**

I. Az Indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

1. Az Indítványt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztem elő, amely szerint az érintett személy vagy szervezet az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az Indítványozó már kimerítette.

Indítványozói jogosultság, az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata

2. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettséggel kapcsolatos gyakorlatát a következőképpen foglalta össze. „Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat *popularis actio*-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. (33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]-[62], [66])” (3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]).

3. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától” (3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]). A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie (3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]).

4. Nem állapítható meg az Indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az Indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) (3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]). „Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási

aktus szükséges, az Indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” (először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]-[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]).

Fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

5. Az Indítványozó Magyarországon működő, közhasznú jogállású civil szervezet, amely alapítványi formában működik és független, szakmai szervezetként elősegíti a korrupció megfékezését, ösztönzi az átláthatóságot és számonkérhetőséget a közhatalmi döntéshozatalban és a közpénzeket érintő folyamatokban, valamint javítja a közérdekű információk elérhetőségét. Az Indítványozó ún. *public watchdog*, akinek a tevékenységét közvetlenül veszélyeztetik a jelen alkotmányjogi panasszal támadott törvényi rendelkezések analóg módon a 3/2019. (III. 7.) AB határozat 36. bekezdésében foglaltakkal, ugyanis tekintettel arra, hogy Indítványozó működéséhez külföldről is elfogad az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 1. pontjában meghatározottaknak megfelelő adományokat, továbbá a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4. § 1/a. pontjában meghatározottaknak megfelelő adományokat, vele szemben felmerülhet a Szuvtv. támadott rendelkezéseinek alkalmazása, ami – ahogyan azok lentebb kifejtésre kerülnek – az Indítványozónak számos alapvető jogát sértheti, azonban ezen sérelmek orvoslására Indítványozónak semmilyen jogszerű módja nincs a jelen alkotmányjogi panaszt leszámítva. A fentiek alapján megállapítható Indítványozó érintettsége.

6. A Szuverenitásvédelmi Hivatal a 2024. év június hónap 18. napján 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, miáltal az Indítványozó *de facto* a Szuvtv. hatálya alá került és érintettsége manifesztálódott.

Egyéb befogadhatósági kritériumoknak való megfelelés

7. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehetséges. A Szuvtv. támadott rendelkezései 2023. december 22-én léptek hatályba, az alkotmányjogi panaszt tehát a határidőn belül kerül benyújtásra.

8. A támadott rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig sem alkotmányjogi panasz, sem bírói kezdeményezés alapján nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát. Az Alkotmánybíróság eljárásának az sem lenne akadály, ha időközben más eljárásban, például az országgyűlési képviselők egynegyedének indítványa alapján utólagos normakontroll eljárásban döntést hozna, hiszen az Abtv. 31. §-ában foglalt *res iudicata* szabályok csak alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján lefolytatott korábbi eljárásban meghozott határozatokra korlátozódnak.

9. Jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tár a t. Alkotmánybíróság elé. Az alkotmányjogi panaszban részletesen bemutatottak szerint a Szuvtv. sérelmezett rendelkezéseinek alkalmazása esetén Indítványozónak számos alapvető joga sérülhet, azonban azokkal szemben semmilyen rendes jogorvoslat nem áll rendelkezésére, lévén annak lehetőségét a Szuvtv. kizárja. A Szuverenitásvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) az Indítványozónak a mindenkor közhatalommal szemben megfogalmazott kritikájával, aminek hatása lehet akár a választások kimenetelére is, azaz a véleménynyilvánításhoz való alapjoga gyakorlásával szemben, mintegy retorzióként megindított eljárása Indítványozó tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogait mindennemű korlátozás és felülvizsgálat nélkül megsértheti, amely eljárással szemben semmilyen jogorvoslati út nem áll

Indítványozó rendelkezésére. Így – habár még nem indított a Hivatal Indítványozóval szemben eljárást – Indítványozó közvetlenül az alapjogait veszélyeztető helyzetben van, lévén egy esetleges hivatali eljárással szemben, amelyben súlyosan sérülhetnek az alapvető jogai, semmilyen jogorvoslati lehetősége nincs a jelen alkotmányjogi panasz kivételével. Az Alkotmánybíróságnak egyértelműen állást kell foglalnia a Szuvtv. támadott rendelkezéseinek és ezen keresztül a Hivatal jogosítványainak az alkotmányosságáról, valamint arról, hogy egy független, demokratikus jogállamban a vélemény szabad kinyilvánításának és a közhatalom kritizálására vonatkozó jogosultság gyakorlásának hol húzódnak az alkotmányosan megengedett korlátai, pontosabban: a támadott rendelkezésekben megfogalmazott szempontok, így például az alapvető jog gyakorlásának külföldi szervek, szervezetek vagy külföldi természetes személyek érdekeiben állására történő hivatkozás elégséges ok-e az alapvető jog gyakorlásának a korlátozására.

10. Az Abtv. 52. § (5) bekezdése és 68. § alapján hozzájárul Indítványozó ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság az adatait és az indítványt teljes egészében nyilvánosságra hozza.

II. Tényállás

11. Indítványozó 2006-ban jött létre, és 2007. májusában kapta meg a Transparency International „alakuló szekció” (Chapter in formation) státuszát, majd 2009-ben vált a szervezet a Transparency International teljes jogú tagozatává. Közhasznú tevékenységéből adódóan bevételei jelentős része a kezdetektől támogatásokból származik. Indítványozó, mint a Transparency International magyarországi tagozata anyagilag független a Transparency International Berlinben működő Titkárságától, azaz tevékenységének finanszírozási feltételeit önmaga teremti meg. Indítványozó tevékenységét többek között külföldi adományozószervezetek által pályázati úton elérhetővé tett támogatásaiból, az Európai Unió szintén pályázati úton elnyerhető forrásaiból, valamint vállalati és egyéni támogatásokból, továbbá magyarországi adózók személyi jövedelemadójának 1 %-os felajánlásaiból fedezi.¹

12. Az Alapítása óta eltelt majd 20 évben Indítványozó céljai nem változtak. Indítványozó független, szakmai szervezetként elősegíti a korrupció megfékezését, ösztönzi az átláthatóságot és számonkérhetőséget a közhatalmi döntéshozatalban és a közpénzeket érintő folyamatokban, valamint javítja a közérdekű információk elérhetőségét. Indítványozó legfontosabb törekvése a magyarországi korrupció elleni küzdelem, e tevékenysége során pedig óhatatlanul is a mindenkori közhatalomra nézve sérelmes ügyeket tár fel és hoz nyilvánosságra.

13. Kocsis Máté, a Fidesz frakcióvezetője 2023. november 21. napján nyújtotta be az Országgyűlésben az „A nemzeti szuverenitás védelméről” szóló T/6222. számú törvényjavaslatot. A javaslat a véglegesen elfogadott törvényt tartalmazta. Az Országgyűlés 2023. december 12. napján 141 igen és 50 nem szavazattal a törvényjavaslatot elfogadta.

14. A Szuvtv. lényegében azon szervezetek számára, amelyek tevékenysége bármilyen módon hatással lehet a választások kimenetelére vagy befolyásolhatja a választói akaratot, megtiltja a külföldről származó finanszírozás elfogadását. Indítványozó fő tevékenységi körébe beletartozik a jogállami értékek érvényre juttatása és védelme, valamint a korrupció megfékezése és a közérdekű információk elérhetőségének a javítása is, ezért az Indítványozó e tevékenységeinek gyakorlása és az eredményei révén óhatatlanul és elkerülhetetlenül hatással lehet a választások kimenetelére és a választói akaratra. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a közhatalom működését is érintő, adott esetben politikusokat vagy politikusokhoz kötődő személyeket is érintő korrupciós esetek feltárása és az Indítványozó ezzel összefüggő véleményének a nyilvános kifejtése következtében az állampolgárok véleménye megváltozhat az egyes politikai erőkről.

15. Ezen a ponton szükséges kiemelni, hogy az Indítványozó már törvényjavaslat beterjesztésekor leszögezte, hogy a jogszabály tervezett szövegezése egyértelműen Indítványozóra is vonatkozott.² Az Országgyűlés 2023. december 12-én fogadta el a Szuvtv.-t, az 2023. december

¹ <https://transparency.hu/rolunk/misszio/>

² Lásd erről az Indítványozó alábbi közleményeit:

22. napján lépett hatályba. Az Indítványozó a Szuvtv. elfogadása kapcsán ismételten kritikus álláspontot foglalt el.³

16. A Szuvtv. olyan jogosítványokkal ruhazza fel a Hivatalt, amelyek birtokában és amelyekkel élve a Hivatal az Indítványozó és az Indítványozóval kapcsolatba kerülő bármely személy vagy szervezet összes adatához korlátozás és indoklás nélkül hozzáférést igényelhet. A Hivatal vizsgálati eljárásához nem szükséges semmilyen konkrét bizonyíték vagy gyanú észlelése vagy igazolása, elegendő a szuverenitás sérelmének feltételezése. Indítványozó a Szuvtv. előírásainak a megsértését kockáztatná, ha a Hivatal vizsgálati eljárása során nem bocsátaná a Hivatal rendelkezésére az összes igényelt adatot. A Szuvtv. továbbá az adatkérelem terjedelmét nem határozza meg. Az igényelt adatok tekintetében a Szuvtv. nem rendelkezett azok adatigényléshez való kapcsolatáról, vagyis akár a rendelkezésre álló összes adat kiadására is kötelezhető lenne az Indítványozó.

17. Indítványozó public watchdogként eljáró tevékenységi körében teljeskörű ellenőrzés alá vonható a külföldről származó összegek következtében, ugyanakkor az ellenőrzés terjedelmének semmilyen törvényi korlátja nincs, ráadásul azzal szemben még jogorvoslati út sincs Indítványozónak biztosítva. A Szuvtv. előírásai alapján okkal feltételezheti az Indítványozó, hogy a mindenkorri hatalommal szemben kritikát megfogalmazó szervezetként akár saját tevékenységének a retorziójaként is magára vonhatja a Hivatal által lefolytatható eljárást, amivel szemben nincs joga jogorvoslattal élni. A Szuvtv. kizárólag negatív megfogalmazással annyit határozott meg, hogy a Hivatal „vizsgálati eljárása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak” és a Hivatal vizsgálati eljárásával szemben közigazgatási pernek nincs helye. A Szuvtv. rendelkezéseiből nem ismerhető meg a vizsgálati eljárások tényleges célja és terjedelme. Azon jogosítványok, melyekkel a jogalkotó felruházta a Hivatalt a vizsgálati eljárás szabályozása körében, nélkülözik az árnyaltabb meghatározást. A Szuvtv. olyan tág körben határozta meg a Hivatal eljárásindítási jogosultságait, hogy gyakorlatilag bármelyik szervezet ellen, bármilyen okból és bármilyen adatkör vizsgálatára megindíthatja eljárását. Nem kerül kifejtésre mit jelentenek az olyan kitételek, mint amilyen a „külföldről származó támogatás felhasználásával megvalósuló tevékenysége befolyást gyakorolhat a választások kimenetelére” vagy a „külföldről származó támogatás felhasználásával a választói akarat befolyásolására irányuló tevékenységet folytatnak, vagy ilyen tevékenységet támogatnak.” Emiatt az eljárás megindítása határozatlan alapokon nyugszik, így maga az egész eljárás olyan kezdő aktus következtében valósul meg, amely nem világos. Ezáltal a Szuvtv. nem szolgálhat egyetlen hivatali eljárás esetén sem jogalapként.

18. A törvény hatályba lépése óta a Hivatal feladatkörei továbbra sem nyertek pontosítást. Az Európai Bizottság, valamint a Velencei Bizottság is kifejtette aggályait a Szuvtv.-vel, valamint magával a Hivatallal kapcsolatban. Az Európai Bizottság a 2024-es februári jogsértési csomagjában a legfontosabb határozatok tekintetében foglalkozott a Szuvtv.-vel. Az Európai Bizottság a jelentés 4. pontjában az Igazság cím alatt foglalta össze aggályait a Hivatal tevékenységével összefüggésben. Súlyos hiányosságokat kifogásol az igazságszolgáltatással, a korrupció és az összeférhetetlenség elleni küzdelemmel, a médiaszabadsággal, az alapvető jogokkal, az alkotmányos és választási rendszerrel, a civil társadalom működésével, az EU pénzügyi érdekeinek védelmével és az egységes piac elveinek betartásával kapcsolatban⁴. A Velencei Bizottság 2024. március 15-16. napján plenáris ülésen fogalmazta meg véleményét a Szuvtv. rendelkezésével kapcsolatban. A több mint 20 oldalas véleményében kifejtette aggályait és döntése legvégén javaslatokat fogalmazott meg a Szuvtv.-re vonatkozóan, mint például a Hivatalra vonatkozó paragrafusok hatályon kívül helyezését vagy a „külföldi támogatás” árnyaltabb meghatározását.⁵

Transparency International Magyarország (2023. november 29.): *A kormány önkényvédelmi törvénye el fog bukni* (<https://transparency.hu/hirek/a-kormany-onkenyvedelmi-torvenye-el-fog-bukni/>)

Transparency International Magyarország (2023. november 29.): *12 pont, avagy mi a baj a Fidesz szuverenitásvédelmi javaslatával?* (<https://transparency.hu/hirek/12-pont-avagy-mi-a-baj-a-fidesz-szuverenitasvedelmi-javaslataval/>)

³ Lásd: Transparency International Magyarország (2023. december 14.): *Civil szervezetek elutasítják az önkényvédelmi törvényt* (<https://transparency.hu/hirek/civil-szervezetek-elutasitjak-az-onkenyvedelmi-torvenyt/>)

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_301

⁵ [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)001-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)001-e)

III. Jogi Indokolás

Az Alaptörvény IX. Cikkének sérelme - a véleménynyilvánításhoz való jog

19. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat így fogalmazott: »a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. A testület egyúttal kibontotta a kommunikációs jogok társadalmi szerepét is: „Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.»

20. Az Alkotmánybíróság a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatában kifejtette, hogy a tényállításokkal szemben az értékítéletek közös sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem ellenőrizhető és nem igazolható. Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. Így a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valónak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híreszteléssel szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalmozás bűncselekményének törvényi tényállítási elemei közé illeszkednek, így büntetendők. Az értékítéletek és a tényállítások közötti különbségtétel a közügyeket nem érintő vélemények minősítésekor is döntő jelentőségű. E minősítés határozza meg ugyanis az adott véleménnyel szemben megengedhető tolerancia határait. Míg az értékítéletet megjelenítő vélemények nagyobb toleranciát követelnek, addig a tényeket állító, avagy híresztelő kifejezések esetében fokozottabb gondosság követelhető meg. Az értékítéletek és a tényállítások eltérő megítélése tehát korrelál a közügyeket vitató és az egyéb ügyeket érintő szólások tekintetében {lásd: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [40]–[41]}.

21. Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) sz. határozatában rögzítette, hogy „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” Ebben a döntésben mondta ki először a testület, hogy az állam ideológiai semlegességéből következően a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi.

22. A bírói és az alkotmánybírói gyakorlat figyelembe veszi, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága történetileg is elsősorban a közéleti véleményekhez kapcsolódott. A „politikai vélemény” fogalma ebben a kontextusban nem azt jelenti, hogy a vélemény valamilyen ideológiához vagy pártpolitikához kapcsolódik, hanem hogy érinti a közéletet, a társadalmat. Az ebben az értelemben vett politikai véleményt az Alaptörvény fokozottan védi. A fokozott vélemény azt jelenti, hogy csak kivételes esetben korlátozható az ilyen tartalmú vélemény kinyilvánítása [7/2014. (III.7.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás korlátjaként határozza meg mások életét és emberi méltóságát, így nem részesül alkotmányos védelemben a tiltott önkényuralmi jelképeket tartalmazó közlés, valamint mindazon közlés, amely mások emberi méltóságát közvetlenül és súlyosan sérti. E kérdéshez szorosan kapcsolódik az, hogy az állami szereplők emberi méltósága vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapítja azt is, hogy „a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, közhivatalnokok tekintetében és valamennyi közszerplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében.” A közhatalmat

gyakorló személyek többlettűrési kötelezettsége állami feladatukkal, a közhatalommal járó felelősséggel és ellenőrizhetőséggel indokolható szükséges és arányos korlátozása az emberi méltósághoz való jognak. Az egyén vagy a sajtó közlésének a tárgya *közügy*, melynek fogalma az alkotmánybíróági gyakorlat értelmében tágan értelmezendő, a közügyek köre szélesebb a közvetlenül politikai jellegű ügyeknél. Közügynek tekintendő így többek között „a *közhatalmi tevékenység, az állami szervek működése, a közpénzek felhasználása, a társadalmi problémák és az azok kezelésére vonatkozó elképzelések.*” Kiemelendő mindezek kapcsán, hogy a kommunikációs jogcsoportba tartozó alapjogok védelme nem korlátozódik a közügyek körére, annál szélesebb körben érvényesülő fokozott alkotmányos garanciát jelent (Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-241/2019. számú ügyben).

23. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a véleménynyilvánítás kapcsán érvényesítendő fokozott védelmet elsődlegesen az alapozza meg, ha a vélemény bármilyen módon a közügyek megvitatása során a közéleti vita részeként hangozott el. Abban az esetben pedig, ha megállapítható, hogy a vizsgált közlés a közügyek megvitatásához kapcsolódik, függetlenül attól, hogy az érintett személy közhatalmat gyakorló vagy más státuszú személy, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján az átlagosnál fokozottabb tűrési kötelezettség terheli a vele szemben megfogalmazott kritikával, bírálattal szemben. [...] A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson” (Indokolás [39]). Kimondta továbbá, hogy: „[a] közügyek megvitatásának lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások. A társadalmi, politikai viták jelentős részben éppen abból állnak, hogy a közélet szereplői, illetve a közvitában – jellemzően a sajtón keresztül – résztvevők egymás elképzeléseit, politikai teljesítményét és azzal összefüggésben egymás személyiségét is bírálják [7/2014. (III. 7.) AB határozat].

24. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában a kezdetektől jelenlévő azon általános tételt, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága meghatározott esetekben szélesebb körben érvényesül, és a véleménnyel érintettek magasabb tűrési kötelezettséget telepít. Ezen esetek meghatározásával összefüggésben a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban azt hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy nem a véleménynyilvánítással érintettek személyi, közszereplői minősége a mérvadó. A véleménynyilvánítás köre akkor szélesebb, ha a véleményt tartalmazó közlés a közügyek vitatására vonatkozik. Eszerint „[a] közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit” (Indokolás [47]). Nélkülözhetetlen követelmény, hogy a polgárok különféle retorziók és hátrányos következményektől való félelem nélkül vehessenek részt a közéleti vitákban. E megfontolás alapja, hogy a közügyeket érintő véleménynyilvánítás középpontjában elsősorban a politikai közösség demokratikus működése és nem a szólással, bírálattal érintett közszereplő személye áll [erről hasonlóan lásd: 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 308.]

25. Szintén a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság összevetette az Alkotmány és az Alaptörvény szólás- és sajtószabadsággal kapcsolatos rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság a lefolytatott vizsgálat alapján megállapította, hogy „az Alaptörvény megerősítette az alkotmánybíróági gyakorlatban kialakult azt az értelmezést, mely szerint a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben megerősített kettős igazolás pedig azt jelenti, hogy a véleményszabadságnak az alapjogok körében elfoglalt kitüntetett helyére vonatkozó értelmezés is változatlanul érvényes” (Indokolás [23]).

Az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelme – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

26. Az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak az összes hatósági eljárás során érvényesülnie kell. A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokba.

27. Jogállami keretek között a „tisztességes” (fair, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a

sajátosságok figyelembevétele 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 eljárásának pedig mércéje. Az ezek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogként ismeri el a fair hatósági eljáráshoz való jogot {8/2020. (V.13.) [39]}. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés] {(XI. 4.) AB határozat, Indokolás [74]}.

28. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsím alá tartoznak. Ilyennek minősül például a határozat közlése {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módja {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}; a fegyveregyenlőség az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]} és az iratbetekintéshez való jog (Abh1., Indokolás [36]). Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már, hogy „az eljárás megindulásáról való értesítés joga, valamint a bizonyítékok megismerésének joga a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához szükségképpen hozzátartozik” {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [33]}.

29. Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi releváns határozatában azt is kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan a hatósági eljárásnak összességében szemlélve mindvégig tisztességesnek kell lennie. Utóbbi megközelítésben nincs helye a korlátozás igazolásának, mert már magának a fair minőségnek a megállapítása is mérlegelés eredménye {3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [30]}.

30. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tehát nem az igazságos hatósági eljáráshoz való jogról rendelkezik, hanem az **ügyfelek érdekében olyan korlátozhatatlan minőséget jelent, amelyet mindegyik hatóságnak érvényesíteni kell az eljárása során.** Elemeit tekintve a szükségesség-arányosság tesztje szerint korlátozható részjogosítványokból épül fel, amelyek között az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata szerint – sem az általános, sem a szakigazgatási eljárásokban – nem szerepel a mérlegelt hatósági döntéshez való ügyféli jog. E jog vitathatatlan részét képezi azonban a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézése, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolása, valamint a többi részjogosítvány, amire az Alkotmánybíróság eseti döntései utalnak.

31. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott korábban, hogy a konkrétan kifogásolt hatósági eljáráson azok a követelmények kérhetőek számon, amelyeket a rá vonatkozó eljárási törvény vagy jogszabály kifejezetten tartalmaz; ilyenek hiányában esetlegesen az vizsgálható, hogy **a jogi norma megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek** {3325/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [23]–[25]}.

32. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« {165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]}.

Az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) és (7) bekezdése sérelme – a tisztességes eljáráshoz való jog és a hatékony jogorvoslathoz való jog

33. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően először a 25/2012. (V. 18.) AB határozatban foglalkozott a jogorvoslathoz való joggal. E *per tangenter* érvelésben már leszögezte, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogsérelem kiküszöbölésének lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem

orvosolhatóságát. Ennek feltétele az, hogy a jogorvoslati fórum az érvényesített jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa [...]” {25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [62]}.

34. 18/2022. (VIII. 1.) AB [119]. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményére és azzal szoros összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésére figyelemmel indokoltnak és szükségesnek tartja, hogy a jogalkotó generális megoldást dolgozzon ki a ne bis in idem elv tiszteletben tartására a különböző jogágak által szabályozott büntető jellegű eljárások és szankciók kapcsán. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezésével nevesíthetők a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű időn belüli elbírálás. A szabály, de facto nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is a részét képezi, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [63]}.

35. A tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványainak az érvényesülését, valamint azok Alaptörvénnyel való összhangját ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített **általános alapjogvédelmi teszt alkalmazásával vizsgálja** {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [61]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]; 3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61]}.

36. Ezekben az esetekben tehát a tisztességes eljárásból fakadó egyes követelmények (részjogosítványok) keretén belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy saját dogmatikája van annak, mi számít „bíróságnak” {3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [11]}, mikor „törvényes” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]}, „független” és „pártatlan” {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]} az eljáró testület.

37. A bírósághoz fordulás joga a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat szerint „a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is.” (Indokolás [88]). A bírósághoz fordulás jogának ugyanakkor sajátos vetülete van a közigazgatási bíráskodás kapcsán. Jelesül az, hogy a vonatkozó eljárási szabályoknak egészében lehetővé kell tennie a közigazgatási szerv jogszerű mérlegelésének bírósági felülbírálatát. E követelmény egyfelől arra vezethető vissza, hogy az alperes joghoz kötött, azaz köteles az anyagi és eljárási jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően eljárni, másfelől a közigazgatási bíróság feladat- és hatáskörébe tartozik az alperesi határozat jogszerűségéről dönteni a kereseti kérelem keretei között. A közigazgatási ügyben ítélező bíró eljárása fogalmilag tehát akkor lehet fair és méltányos, ha nincs kötve az alperes döntéséhez. Ekkor érvényesül valójában a felperest megillető bírósághoz fordulás joga, ezen keresztül valósul meg a közigazgatás működésének jog alá rendelése {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [43]}.

38. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek jogában áll jogorvoslattal élni az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata meghatározta a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket {32/2019. (XI. 15.) AB határozat [37]}. Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslati rendszerrel való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszer. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}.

39. A jogorvoslathoz való 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. [...] Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is.” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}

40. A jogorvoslati út igénybevételének **nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése**, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog, mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben.” {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}.

41. Az önvádra kötelezés tilalmával, ezáltal a terhelt közreműködésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a materiális igazság feltárását a terheltnek az eljárásban való aktív közreműködése segíti inkább elő, az önvádra kötelezés tilalmával együtt a vallomástétel megtagadásának a jogát – összhangban az EJEB gyakorlatával [John Murray kontra Egyesült Királyság (18731/91), 1996. február 8., 45. pont] – az Alkotmánybíróság is a tisztességes eljárás és a jogállami igazságszolgáltatás egyik fontos elemének tekinti [41/2003. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2003, 430, 438.]

Fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

A véleménynyilvánítás szabadsága sérelme

42. A véleménynyilvánítás szabadsága első generációs alapjog. A törvény korlátozza Indítványozó azon jogát, hogy bármely társadalmi vagy politikai témában véleményét független szervezatként kifejtse, hiszen ezen közhatalmat kritizáló véleményét a Hivatal olyanak minősítheti, amely *befolyásolja* a választások kimenetlét, így Indítványozóval szemben akár retorzióként is bármikor megindíthatja a jelen alkotmányjogi panaszban sérelmezett jogszabályi rendelkezések alapján az eljárását, amely eljárás során a Hivatal bárminemű kontroll nélkül gyakorolhatja a Szuvtv. által ráruházott jogosítványait, illetve amennyiben ezen eljárása körében a Hivatal megsérti Indítványozó jogait, úgy azzal szemben semmilyen jogorvoslat nem áll Indítványozó rendelkezésére. A Szuvtv. teremtette veszélyeztető helyzet kizárólag a támadott rendelkezések megsemmisítésével szüntethető meg.

43. Indítványozó public watcdogként megalakulása óta részt vesz a társadalmat érintő alapvető fontosságú ügyekre vonatkozó közbeszéd formálásában. Ezen alapvető jogának további zavartalan gyakorlása érdekében a lehető legszélesebb körben érvényesülnie kell Indítványozó véleménynyilvánításhoz való jogának. A véleménye kinyilvánításáért nem érheti retorzió semmilyen szerv részéről, továbbá a véleménye kinyilvánításával összefüggésben ellene kizárólag garanciális, például büntető- vagy polgári eljárás indítható.

44. Indítványozót a véleménynyilvánítási jogának gyakorlása nem teszik automatikusan politikai szereplővé pusztán azért, mert a közlés tartalma a politikai életre vonatkozik. A véleménynyilvánítás esetén elsődlegesen a tartalom semlegesség elvének kell érvényesülnie. A közügyeket érintő közlés lényege éppen a közügynek a megvitatása, annak eredményeképpen pedig a társadalmi párbeszéd kialakítása. Ahogy az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben is felhívta ezen tényre a figyelmet, e jog gyakorlására való felhívás, sem az attól való tartózkodásra felhívás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében nem minősül politikai reklámnak.

45. Magának a közlemény tárgyának, vagyis a közélettel, a közhatalommal és így közvetve a választásokkal kapcsolatos közlések az egész magyar társadalmat érintik. Azzal, hogy Indítványozó olyan területeken végez tény- és okfeltáró tevékenységeket, melyeknek többségében politikai vetülete is van, a társadalom egészének az érdeklődésére számot tartó tartalmakat hoz létre, amelyek óhatatlanul rávetülnek a politikai szereplőkre is. Az Indítványozó továbbra is ellátni tervezi az eddigi szakmai tevékenységét, azon nem tud és nem is óhajt változtatni a Szuvtv. elfogadására, illetve a támadott rendelkezésekből eredő veszélyeztetettségre figyelemmel. A fentiekkel együtt pedig az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján fokozott védelemben kell, hogy részesüljön az Indítványozó közéleti megnyilvánulása, amely társadalom széles körét érintő problémákra reagál [7/2014 (III.7.) AB határozat és (Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-241/2019. számú ügyben)].

46. Indítványozó közügyeket érintő közleményein és közlésein keresztül fejezi ki a közéleti témákat érintő álláspontját. Ezen közéleti megnyilvánulások az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján nem járhatnának retorziókkal [7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Az Indítványozót azonban a fenti közéleti megnyilvánulásai folytán hátrány érheti, amivel szemben semmilyen jogorvoslat nem áll a rendelkezésére.

47. Civil szervezetként Indítványozó a létesítő okiratában meghatározott közjó érdekeben látja el tevékenységeit. Indítványozó teljes elnémítását jelentené, amennyiben nem hozhatná nyilvánosságra azon álláspontjait és eredményeit, melyekben megjelenik a hazai politikai életre is kivetülő, elsősorban a közhatalom gyakorlására irányuló bírálata. Noha Indítványozó egyetlen politikai pártot sem képvisel, valamint korábban sem képviselt, tény- és okfeltáró tevékenysége közvetett módon hatással van a választások kimenetelére. A Hivatal vizsgálati eljárása olyan korlátozásnak teheti ki Indítványozót, melynek következtében Indítványozó véleménynyilvánításhoz való joga oly mértékben sérül, mely nem áll összhangban más jog érvényesülésének biztosításával.

48. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a véleménynyilvánítás kapcsán érvényesítendő **fokozott védelmet elsődlegesen az alapozza meg, ha a vélemény bármilyen módon a közügyek megvitatása során a közéleti vita részeként hangzott el.** Abban az esetben pedig, ha megállapítható, hogy a vizsgált közlés a közügyek megvitatásához kapcsolódik, függetlenül attól, hogy az érintett személy közhatalmat gyakorló vagy más státuszú személy, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján az átlagosnál fokozottabb tűrési kötelezettség terheli a vele szemben megfogalmazott kritikával, bírálattal szemben. A közügyeket érintő véleménynyilvánítás középpontjában elsősorban a politikai közösség demokratikus működése áll. Indítványozó részére éppen ezért biztosítani kell a közügyekre vonatkozó, békés jellegű vélemények kifejezését.

49. Belátható tehát, hogy Indítványozó véleménynyilvánításhoz való jogának a demokratikus társadalom elvei szerint szükségtelen és aránytalan korlátozásaként értékelhetőek a Szuvtv.-nek a jelen alkotmányjogi panaszban támadott azon rendelkezései (Szuvtv. 3. § a) pont aa), ab) és ac) alpontjai, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) – (4) bekezdései, 8. § (1) bekezdése), amelyek a külföldi finanszírozással bíró és a közhatalommal szemben kritikát megfogalmazó Indítványozóval szemben korlátozás nélküli hivatali ellenőrzést engednek lefolytatni.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme

50. Az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak az összes hatósági eljárás során érvényesülnie kell. A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokba. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« {165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]}.

51. A Hivatal vizsgálati eljárása során olyan vizsgálati cselekményeket végezhet, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvényben lefektetett tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményeinek. Noha az Alkotmánybíróság a 8/2020. (V.13.) AB határozat [39] pontjában kifejtette, hogy **minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény** a „tisztességes” (fair, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter. 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.

52. A Szuvtv. 7. § értelmében a Hivatal a 3. § szerinti vizsgálatlal összefüggésben - a 8. §-ban meghatározottak szerint - az általa vizsgált szervezettől tájékoztatást, adatszolgáltatást kérhet. Ezzel összefüggésben ugyanezen paragrafus (2) bekezdése felhatalmazza a Hivatalt, hogy bármely más, az adott ügyben érintett szervezettől vagy személytől tájékoztatást, adatszolgáltatást kérjen. Sem a tájékoztatás, sem pedig az adatszolgáltatás nincsen korlátok közé szorítva. A Hivatal vizsgálati tevékenységét látszólag az választások ellenőrzése érdekében iktatták törvénybe, mégis olyan tág körben rendelkezik vizsgálati jogosítványokkal a Hivatal, amelyek túlterjeszkednek a választások

tisztaságának biztosításán. A 8. § értelmében bármely a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható szervtől, személytől vagy adatról felvilágosítást vagy másolatot kérhet. Az, hogy a vizsgálat alá vont szerv vagy személy és az „ügyben érintett szerv” között milyen kapcsolatnak kell fennállnia, a Szuvtv. alapján értelmezhetetlen. Az Alaptörvény rendelkezéseivel teljes mértékben ellentétesek azon rendelkezések, 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 Indítványozó.

53. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsím alá tartoznak. Ilyennek minősül a fegyveregyenlőség az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]}. Indítványozó jogosultságai nem kerültek feltüntetésre a Szuvtv.-ben, ennek következtében a jogforrási hierarchiát szem előtt tartva Indítványozót megilletik az Alaptörvényben biztosított garanciák. A törvény mégsem rendelkezett egyetlen egy olyan jogosultságról, ami megilletné az Indítványozót, kizárólag a közigazgatási per lehetőségét zárta ki. Mindezen rendelkezések nem csupán a jogorvoslat opcionális lehetőségét lehetetlenítik el, hanem az ágazati törvényekben megfogalmazást nyert törvényi biztosítékok sem garantáltak ezáltal az eljárásban.

54. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már, hogy „az eljárás megindulásáról való értesítés joga, valamint a bizonyítékok megismerésének joga a nyilatkozattételhez és a **védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához szükségképpen hozzátartozik**” {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [33]}. A Hivatal egyoldalú döntéseivel szemben érdemi nyilatkozattételi vagy jogorvoslati lehetősége nem áll rendelkezésre Indítványozónak. Tehát az, hogy az Indítványozó védekezéshez való joga nem biztosított a Szuvtv. alapján, sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát Indítványozónak.

55. Lévén, hogy a Szuvtv. értelmében Indítványozót konkrét érdemi védekezési lehetőség nem illeti meg, az Alkotmánybíróság vizsgálata a jogi normáknak az Alaptörvénnyel való megfelelésre irányulhat. Az általánosságban megfogalmazott vizsgálati tárgykörök kétségkívül nem állnak összhangban az Alaptörvény tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott követelményeivel. A „bizonyítási jellegű cselekmények” tekintetében nem került kifejtésre, mit és miért bizonyíthat a Hivatal teljeskörű vizsgálata. Meghatározhatatlan azon adatok, információk, elektronikus adathordozón tárolt adatok minősége és mennyisége, amiket Indítványozónak a Hivatal rendelkezésére kell bocsátania. Továbbá a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható bármely szervezet jogai is sérülnek a Hivatal vizsgálati eljárása során. Ezen kapcsolat, vagyis Indítványozó és bármely más kapcsolatba hozható szervezet közötti kapcsolat sem világos, ezáltal beláthatatlan azon tárgykör, amit a Hivatal vizsgálhat. A bizonyítás keretei között olyan rendkívüli jogosultságokkal bír a Hivatal, melyek a vizsgálat alá vont szervezetek, jogalanyok számára lehetetlen helyzetet teremtenek. A jogszabályi keretek tisztázatlansága olyan bizonytalan jogi helyzetet teremt, melyben az egyes törvényekben biztosított eljárási garanciák nem képesek érvényesülni a bizonyítás tekintetében (pl. önvádra kötelezés tilalma).

56. A fentiek alapján megállapítható, hogy akár az Indítványozó véleménynyilvánítása következtében, akár attól függetlenül kerül lefolytatásra a Hivatal eljárása, abban egyáltalán nem érvényesülnek a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogra vonatkozó követelmények, így a Szuvtv. 3. § a) pont aa), ab) és ac) alpontjai, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) – (4) bekezdései és 8. § (1) bekezdése által sérül Indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt alapvető joga.

A hatékony jogorvoslatához való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog

57. Az Alkotmánybíróság 25/2012. (V. 18.) AB határozatban foglalkozott a jogorvoslatához való joggal. E per tangens érvelésben már leszögezte, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogsérelem kiküszöbölésének lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. Ennek feltétele az, hogy a jogorvoslati fórum az érvényesített jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa [...]”

{25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [62]}. A Hivatal által lefolytatott vizsgálati eljárás ellen a jogorvoslati út nem biztosított. A Szuvtv. 8. § (2) bekezdése értelmében a Hivatal eljárása nem minősül közigazgatási eljárásnak, ezért nincs is helye közigazgatási pernek ezen vizsgálati eljárása ellen. Indítványozó tehát nem élhet jogorvoslattal Hivatali vizsgálati eljárása ellen a Szuvtv. jelenleg hatályos rendelkezései értelmében.

58. A jogorvoslati út biztosítása az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében nem korlátozódik a bírósági eljárásokban meghozott határozatokra. Noha az Alaptörvény nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszer. Magának a jogorvoslati útnak azonban rendelkezésre kell állnia. Továbbá „valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. [...] Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is.” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}. Indítványozó jogorvoslathoz való joga tehát sérül, hiszen nem biztosított semmilyen jogorvoslati fórum a Hivatal vizsgálati eljárásával szemben, holott ezen eljárásában a Hivatal semmilyen eljárási szabályhoz nincs kötve, így ezáltal a potenciális jogsértések elkövetése ellen – a vonatkozó alapvető jogi elvek szerint – biztosítani kellene megfelelő és hatékony jogorvoslat lehetőségét.

59. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése de facto nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [63]}. A vizsgálati eljárás során a Hivatal bizonyítási jellegű cselekményeivel szemben nem áll rendelkezésre Indítványozó oldalán egyetlen egy olyan jogosítvány sem, mely biztosítaná a jogorvoslathoz való jog érvényülését, ezen keresztül pedig a fegyverek egyenlőségét. A Hivatal feltérképezési és vizsgálati tevékenysége során a vizsgálat alá vont Indítványozó összes adatába betekinhet. Ezzel szemben Indítványozó nem jogosult (7. § (3) „köteles eleget tenni”) az adatok kiadásának megtagadására. Holott a vizsgálat során rendelkezésre bocsájtott iratok Magyarország szuverenitását (jellegükénél fogva) kizárt, hogy veszélyeztessék. Indítványozó üzleti titkai, az Indítványozó ügyfeleinek személyes adatai, a munkavállalók személyes adatai, az ügyvédi titokként kezelendő adatok nem veszélyeztethetik az ország szuverenitását. Indítványozót az átláthatóság, a szakmaiság és függetlenség jellemzi.

60. Továbbá az igényelt adatok esetén a Hivatalnak még csak bizonyítania sem, hogy milyen okból kifolyólag szükségesek az adatok rendelkezésre bocsátása. Magyarország szuverenitásának sérelmére és veszélyeztetésre, valamint a külföldről származó támogatás felhasználásával a választások kimenetelére gyakorolt befolyásra és a külföldről származó támogatás felhasználásával választói akarat befolyásolására való hivatkozással megindítható a Hivatal vizsgálati eljárása. Ezen eljárás indítási tárgykörök azonban kizárólag általánosságban rendelkeznek a vizsgálat megindításának indokairól. A joggyakorlat nem dolgozta ki Magyarország szuverenitása sérelmének vagy veszélyeztetésének a fogalmát, így az sem állapítható meg, hogy mi minősül a magyar szuverenitás esetleges veszélyeztetésének vagy megsértésének. Valamint ezen két jelző feltételes módban került be a törvénybe. Ez alapján megállapítható, hogy konkrét jogsérelem hiányában megindítható a vizsgálat, ha azok megfeleltethetőek a Hivatal feltételezéseinek. A Szuvtv. noha felruházta jogosultságokkal a Hivatalt, azok gyakorlatban való alkalmazhatóságáról nem rendelkezik, illetve az erre vonatkozó követelmények meghatározásával teljes mértékben adós maradt. A hatályos vizsgálati eljárás annak értelmezhetetlensége következtében sérti Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát.

61. A törvény megalkotásakor az általános alapjogvédelmi teszt alkalmazására lett volna szükséges. A tisztességes eljáráshoz való joghoz a vonatkozó Emberi Jogok Európai Bírósági gyakorlat (John Murray kontra Egyesült Királyság (18731/91), 1996. február 8., 45. pont) része az önvádra kötelezés tilalma. Mindannak következtében, hogy Indítványozónak minden, számára akár hátrányos adatot át kell adnia a Hivatal részére, sérül az onus probandi követelménye. A bizonyítékok beszerzése esetén a törvény nem limitálja kizárólag azon adatmennyiségre az igénylést, mely tekintetében a szuverenitás esetleges sérelme fennállhat.

62. Azáltal, hogy a Hivatal eljárásával szemben semmilyen jogorvoslati út nem biztosított a Szuvtv. 8. § (2) bekezdése értelmében Indítványozó számára, súlyosan sérült Indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt alapvető joga, illetve azáltal, hogy a Hivatal

megállapításait bíróság nem vizsgálja felül, a jogszabály ab ovo megfosztja Indítványozót az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárástól.

63. Összeségében megállapítható, hogy Indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak súlyos sérelme áll fenn a Szuvtv. jelenleg hatályos rendelkezései következtében. A törvényi felhatalmazás által kezdeményezett vizsgálati eljárás megindítása, majd az azt követő vizsgálat és a jogorvoslati lehetőség hiánya Indítványozó alapjogainak csorbítását eredményezik. A törvény által megvalósított jogkorlátozás nem felel meg az Alkotmánybíróság joggyakorlatának. Ugyanis a véleménynyilvánításhoz való jog körében alkalmazandó szükségesség és arányosság teszt alapján, a materiális jogszerűség, szükségesség és arányosság követelményének nem felelt meg az alapjogkorlátozás. Ezenfelül Indítványozó public watchdogként való érvényesülésének jogai annak tekintetében is sérültek a külföldi támogatások elfogadására, illetve a mindenkor közhatalommal szemben megfogalmazott véleménynyilvánításaira tekintettel, hiszen ezekre hivatkozással a Hivatal bármikor, bármilyen terjedelemben, korlátozás nélkül ellenőrzéseket folytathat le Indítványozóval szemben, aminek bekövetkezte esetén Indítványozónak semmilyen hatósági vagy bírósági jogorvoslat nem áll a rendelkezésére. Mind a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, mind pedig a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslatához való jog tekintetében az Indítványozó jogosultságainak teljes ellehetetlenítése áll fenn.

Budapest, 2024. június 19.

Tisztelettel,

Transparency International Magyarország Alapítvány
képviselő: dr. Magyar Miklós Zoltán

Mellékletek

- P/1. Kivonat az Indítványozó törvényszéki nyilvántartásban fennálló adatairól
- P/2. SZH-0193/2024 számú, „tájékoztatás egyedi vizsgálat indításáról és adatbekérés” elnevezésű irat