

Dr. Juhász Imre
az Alkotmánybíróság elnöke részére

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/2551-21/2024		
Érkezett: 2024 NOV 07.		
Érkezés módja		
☒ POSTÁN	☐ @	EGYÉB: Személyesen
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: lu

Amicus curiae beadvány
a IV/02551/2024. számú ügyben

Tisztelt Elnök Úr!

Alulírott [REDACTED] a Magyar Helsinki Bizottság [REDACTED]
[REDACTED] társelnöke, és [REDACTED] mint az Amnesty International Magyarország [REDACTED]
[REDACTED] igazgatója

amicus curiae beadványt

terjesztünk elő 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 és a 8. § (1)-(2) bekezdései elleni, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján indult IV/02551/2024. számú ügyben.

Hivatkozva az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) TÜ. határozat 36. § (10) bekezdésére, kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a fent megjelölt ügy elbírálásakor az alább kifejtett érveket is figyelembe véve hozza meg döntését.

Kérjük, hogy az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésére tekintettel az Alkotmánybíróság – a szoros tartalmi összefüggés miatt – a Szuvtv. 1. § (1) bekezdését, a 2. § a) bekezdését, a 3. § b) és c) pontjait, valamint a 6. § (7) bekezdését is semmisítse meg.

Kérjük, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, illetve az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a Szuvtv. támadott rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközését.

Kérjük továbbá Tisztelt Elnök Urat, hogy beadványunkat juttassa el az Alkotmánybíróság tagjaihoz, továbbá tegye mindenki számára elérhetővé az alapügy elektronikus adatlapján.

A IV/02551/2024. számú ügy Indítványozója a Szuvtv. fent megjelölt rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és visszaható hatályú megsemmisítésüket kérte az Alkotmánybíróságtól. A Beadványozók jogvédő szervezetekként és az emberi jogok, valamint az alkotmányosság területén releváns szakmai tudással bíró egyesületekként az alapvető jogok érvényesítéséért dolgoznak. E tevékenységeink keretében kívánjuk jelen beadvánnyal az Indítványozó álláspontját támogató további érveket a Tisztelt Alkotmánybíróság elé terjeszteni.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Indítványozó kifejtette, hogy a Szuvtv. támadott rendelkezései

- sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jogát;
- sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát;
- sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, valamint
- sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát.

Mi a bíróság barátaiként az Indítványozó érvei mellett kifejtjük továbbá azt is, hogy a támadott, illetve a Beadványozók által megjelölt rendelkezések:

- ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével és az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésével;
- illetve nemzetközi szerződésbe ütköznek.

1. A Szuvtv. 1. § (1) bekezdése, a 2. § a) bekezdése illetve a 3. §-a sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét, illetve az R) cikk (4) bekezdését

1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal kifejtette, hogy "az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmára, illetőleg a kellő felkészülési idő sérelmére hivatkozással alapítható."¹ Bár az Indítványozó alkotmányjogi panaszában ezen elvek egyikére sem hivatkozott, illetve az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – bizonyos kivételekkel – a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenessége szempontjából fontosnak tartjuk kiemelni, hogy azok, illetve az Szuvtv. Indítványozó által nem támadott 1. § (1) bekezdése, a 2. § a) pontja, valamint a 3. § b) és c) pontja is ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményével is. A következőkben ismertetett indokok a Szuvtv. hivatkozott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét állítják, amelynek fényében és amelyre figyelemmel vizsgálándók az Indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtettek.

Az Alkotmánybíróság az 5/2020. (I. 29.) AB határozatában összefoglalta, hogy "[a] 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de egyes jogintézmények

¹ 3243/2024. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [21]

működésének kiszámíthatóságát is (ABH 1992, 59, 65). A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat arra mutatott rá, hogy a jogszabály értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalma is a jogbiztonságból fakadó követelmény (ABH 1992, 135, 142). Az idézett megállapításokat az Alaptörvény hatályba lépése után – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolása [28]–[34] bekezdésében foglaltak alapján – egyetértően idézte és megerősítette egyebek mellett a 24/2013. (X. 4.) AB határozat (Indokolás [48]) és a 3098/2016. (V. 24.) AB határozat (Indokolás [30]). Az alkotmánybírói gyakorlat szerint »[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő« {1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}. Tehát az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat e megállapításokat megismételve és megerősítve kiemelte azt is, hogy »[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni« {Indokolás [49], lásd összefoglalóan: 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]}. A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}.”²

Annak fontossága mellett, hogy a jogalkalmazás tisztázhatja egy norma tartalmát, az Alkotmánybíróság gyakorlata az értelmező rendelkezések kapcsán egyértelművé teszi, hogy »nem vezet a normavilágosság sérelmére az, ha a jogalkotó az értelmező rendelkezések között nem határozza meg valamennyi, az adott jogszabályban előforduló kifejezés jelentéstartalmát. Az értelmező rendelkezés ugyanis az adott jogi szabályozásban használt fogalom értelmezési tartományát jelöli ki, vagyis az adott jogi szabályozási keretek között az adott kifejezéshez sajátos jogi jelentéstartalmat kapcsol. Értelmező rendelkezés hiányában az adott kifejezés általánosan ismert és elfogadott jelentéstartalmából, vagy ha szakkifejezésről van szó, annak elfogadott jelentéstartalmából kiindulva a jogalkalmazó állapítja meg, hogy a jogszabályban használt egyes kifejezések milyen tartalmat ölelnek fel az adott jogszabályi összefüggésben.« [41/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 410, 411.] Ebből az is következik, hogy az értelmező rendelkezések hiánya elsődlegesen akkor veti fel a normavilágosság sérelmét, ha az adott (szak)kifejezésnek nincs általánosan elfogadott jelentéstartalma vagy – más jogszabályokban meghatározottan – több jelentéstartalma is van, azonban az értelmezésre szoruló jogszabály nem tartalmaz egyértelmű utalást arra, hogy saját alkalmazási körében mely jogszabályi értelmező rendelkezést kell alapul venni. Különösen akkor veti fel az értelmező rendelkezés hiánya a normavilágosság sérelmét, ha az értelmezendő (szak)kifejezés olyan jogszabályi rendelkezés lényeges eleme, amely büntetőjogi jellegű szankcióval fenyegetett magatartási szabályt állapít meg.”³

² 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [37]–[38]

³ 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [80]

Az általános generálklauzulák vagy jogelvek vonatkozásában a 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglalva rámutatott: „»[a] generálklauzulák jogrendünk integráns részét képezik, ugyanúgy, mint a részletező, kazuisztikus normák (801/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1899, 1904.). A 847/B/1996. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy »»[a] jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabályszöveget kell kibocsátaniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában.«» (ABH 1996, 644, 645.). Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy bizonyos esetekben éppen nem a részletező, hanem az általános, keretjellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot. »»A [...] jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvény-hozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvénymódosítások kényszere folytán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt.«» (ABH 2001, 442, 461.). {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97]}» Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza tehát: önmagában az, hogy valamely jogszabályi rendelkezés egyes magatartásokat, körülményeket absztrakt módon határoz meg, még nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság s az annak részét képező normavilágosság sérelmét. Tekintettel az élethelyzetek sokféleségére, változatosságára, bizonyos fokú általánosítás, absztrakció a jogkövetkezménnyel fenyegetett magatartások jogszabályban történő meghatározása során elkerülhetetlen. Erre tekintettel mind-addig, amíg az absztrakció mértéke nem ér el egy olyan szintet, amely az azokat tartalmazó rendelkezések alkalmazását objektív szempontok szerint már önmagában is lehetetlenné, vagy éppenséggel kiszámíthatatlanná, önkényessé tenné, ezen módszer alkalmazása alkotmányosan megengedett, sőt kifejezetten indokoltnak tekinthető.”⁴

Vagyis, "[a]z, hogy pontosan milyen magatartások töltik ki e szabálysértés, illetve a támadott rendelkezés tartalmát, a jogalkalmazó határozza meg. A jog tételes szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza, e körben pedig annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindez mindaddig nem valósít meg – a normavilágosság követelményével összefüggő – alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára

⁴ 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [23]-[24]

értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra.”⁵

Az Alkotmánybíróság a közhatalmi szervek jogszerű és joghoz kötött működésével, valamint a jogalkotói hatáskör delegálásával kapcsolatos gyakorlatában következetesen hangsúlyozza: “[a] jogalkotási felhatalmazás és a delegált jogalkotási hatáskör alapján kiadott jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, és továbbra is fenntartja, hogy a jogállam alkotmányi elve alapján értelmezi az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának korlátait és kereteit, a hatalommegosztást. A közhatalom gyakorlásába tartozik a jogalkotás is [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket {vö. 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]}. A jogállamiság követelménye magában foglalja azt is, ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is {3026/2013. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [15]}. A jogalkotó a Törvényben általános jellegű felhatalmazást adott a Törvény szabályaitól való eltérésre. Önmagában a 4. § (3) bekezdésében szereplő, »e törvény egyes rendelkezéseitől« való eltérésre történő, valamint a Kormány mentesítési jogosultságára utalás, mint korlát alapján nem határozható meg, hogy a miniszter milyen törvényi feltételek mentén, milyen rezsimben jogosult a tárgykör szabályozására. Nem beazonosítható, hogy pontosan mely szabályok alól, milyen feltételek mentén engedne eltérést. Így a miniszteri hatáskör teljes terjedelme és korlátai nem kellően tisztázottak, a polgárok számára nem megismerhetők és nem kiszámíthatók. Az ilyen felhatalmazó rendelkezés az Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotási lehetőséget teremt. A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő azon jogalkotói megoldás, amely az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdés szerinti felhatalmazást generálisan, a felhatalmazás konkrét törvényi kereteinek kidolgozottsága nélkül, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése, illetve (4) bekezdése sérelmével vagy megkerülésével adja meg, a normahierarchia sérelmét eredményezi, így szükségszerűen ellentétes az Alaptörvény B) cikkében deklarált jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményével.«⁶

Meg kell jegyezni továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint “[a] jogszabályok értelmezése elsősorban a bíróságokra (és hatóságokra) tartozik; az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik úgy, hogy elsősorban a jogszabály preambulumbát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venniük. A jogbiztonság nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, így különös jelentősége van annak, hogy van-e olyan kialakult bírói gyakorlat, amely a jogbiztonság érvényesülését segíti.”⁷ Ezen felül a 3134/2023. (III. 27.) AB határozat kiemelte, hogy az Alkotmánybíróságnak “nem tartozik hatáskörébe a jogszabályok által nyitva hagyott kérdések

⁵ 3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]

⁶ 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [57]-[59]

⁷ 3003/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [55]-[56]

tisztázása, mivel az a rendes bíróságok feladata.”⁸ Mindehhez pedig hozzátartozik, hogy az „Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítania a jogszabály hatókörét. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el.”⁹

1.2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata az alapjog-korlátozás törvényi meghatározottságának előfeltételeivel kapcsolatban

Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) több cikke, így többek közt a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról szóló 8. cikk, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságról szóló 9. cikk, a gyülekezés és egyesülés szabadságáról szóló 11. cikk és a véleménynyilvánítási szabadságot védő 10. cikk (2) bekezdése szerint is az adott szabadság gyakorlása csak „a törvényben meghatározott [...] alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá [...]”. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata több esetben foglalkozott azzal, hogy mikor tekinthető törvényben meghatározottnak a korlátozás.

Alapvető megállapítás a korlátozásokkal kapcsolatban, hogy szűken értelmezendők.¹⁰ Az EJEB a törvényben meghatározottság követelményét úgy értelmezi, hogy ez nem csak egy formai, de minőségi követelmény is, így a „törvénynek egyszerre kell kellően hozzáférhetőnek és előreláthatónak lennie, azaz kellő pontossággal kell megfogalmazva lennie annak érdekében, hogy az egyén [...] szabályozhassa magatartását.”¹¹ Az előreláthatóság fogalmának értelmezése nagymértékben függ a szóban forgó jogi norma tartalmától, az általa lefedett területtől, valamint a címzettek számától és státuszától.¹²

A törvénynek bizonyos mértékű jogi védelmet kell nyújtania a hatóságok általi önkényes beavatkozásokkal szemben – a visszaélésekkel szembeni megfelelő és hatékony biztosítékok magukban foglalják a hatékony bírósági felülvizsgálatot is¹³ –, és „kellő világossággal jeleznie kell az illetékes hatóságokra ruházott mérlegelési jogkör terjedelmét és gyakorlásának módját.”¹⁴ Egy ügyben például a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatban mondta ki az EJEB, hogy a rendelkezéseknek „világosan és pontosan kell meghatározniuk a vonatkozó bűncselekmények körét, és hogy e rendelkezéseket szigorúan kell értelmezni annak elkerülése érdekében, hogy az államnak az ilyen bűncselekményekkel kapcsolatos

⁸ 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [29]

⁹ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [56]

¹⁰ Observer és Guardian kontra Egyesült Királyság, 1991, 59. § a).

¹¹ Sanoma Uitgevers B.V. kontra Hollandia, 2010, 81. §

¹² Cantoni kontra Franciaország [GC], 1996, 35. §

¹³ Glas Nadezhda EOOD és Elenkov kontra Bulgária, 2007, 46. §

¹⁴ Sanoma Uitgevers B.V. kontra Hollandia, 82-83. §§

büntetőeljárás lefolytatására vonatkozó mérlegelési jogköre túl széles legyen, és a szelektív végrehajtás révén visszaéljenek azzal.”¹⁵ Egy másik ügyben a kérelmező azzal érvelt, hogy nem láthatta előre, hogy egy törvénnyel kapcsolatos kritikájuk az orosz „szélsőségeség-ellenes” törvény hatálya alá fog tartozni, és ezen törvény rendelkezései túl általánosak voltak – itt az EJEB megállapította, hogy a „szélsőséges tevékenység” fogalmának bizonytalan meghatározása az előreláthatóság követelményét sértette, túl nagy mozgásteret hagyott a hatóságok számára, és így sérült a törvényben meghatározottság követelménye is.¹⁶ A törvényben meghatározottság követelményét sérti az is, ha ellentmondás van két alkalmazandó jogi norma között.¹⁷

Az EJEB több ítéletben leszögezte, hogy nem elvárt a teljes előreláthatóság (mert a túlzott szabályozás túlzott merevséget hozhat magával, és a jognak lépést kell tudnia tartani a változó körülményekkel), és így a törvények elkerülhetetlenül tartalmaznak kisebb-nagyobb mértékben homályos kifejezéseket, amelyek értelmezése és alkalmazása gyakorlati kérdés, és e vonatkozásban a „bíróságokra ruházott ítékezés szerepe éppen az, hogy eloszlassa a még megmaradt értelmezési nehézségeket”.¹⁸

Kifejtésre kerül, hogy a Szutvtv. rendelkezéseinek a bíróságok általi értelmezése – tekintve, hogy bírósági felülvizsgálat nem lehetséges a Hivatal eljárásával szemben – kizárt. Így a Szutvtv. amúgy is homályos rendelkezései ezért sem felelnek meg a törvényben meghatározottság követelményének. Nem felelnek meg továbbá azért sem, mert a Szutvtv. a jelen beadványban foglaltak szerint szélsőségesen tág teret enged az önkényes hivatali értelmezésnek, és nem ad biztosítékot az emberek, civil szervezetek, médiaszereplők széles köre számára a Hivatal visszaéléseivel szemben. A Szutvtv. nem megfelelő mértékű, hanem semmilyen jogi védelmet nem ad a Hivatal általi önkényes beavatkozásokkal szemben – tekintettel arra, hogy semmi nem gátolja meg a Hivatalt abban, hogy a Szutvtv. homályos rendelkezéseit a lehető legszélesebben – tetszőleges jogalany tetszőleges tevékenységére – értelmezze. Mivel nincsenek kellő pontossággal meghatározva a Szutvtv. szabályai és fogalmai, így a törvény hatálya alá vonható személyek nem tudják szabályozni magatartásukat úgy, hogy az ne ütközhessen a Szutvtv. rendelkezéseibe és ne kelljen tartaniuk a törvény által lehetővé tett negatív következményektől. Ennélfogva az EJEB fogalomrendszerében és értelmezésében az mondható ki, hogy a törvényben meghatározottság követelményét nem teljesíti a Szutvtv.: tehát nem minősül olyan törvénynek, amely Egyezmény-konform módon korlátozhatná az Egyezmény által garantált jogokat.

1.3. A Szutvtv. támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége

Először is, a Szutvtv. preambuluma szerint „Magyarország szuverenitását egyre gyakrabban éri jogellenes támadás. Évek óta tetten érhető – és sok esetben a nyilvánosság számára is ismert – befolyásszerzési kísérletek történnek, melyek során külföldi szervezetek és személyek a saját érdekeiket igyekeznek érvényesíteni hazánkban, szemben a magyar érdekekkel és szabályokkal. [...] Sérül Magyarország szuverenitása – egyúttal kiemelt

¹⁵ Savva Terentyev kontra Oroszország, 2018, 85. §

¹⁶ Karastelev és mások kontra Oroszország, 2020, 78-91. §§

¹⁷ Goussev és Marenk kontra Finnország, 2006, 54. §

¹⁸ Rekvényi kontra Magyarország [GC], 1999, 34. §

nemzetbiztonsági kockázatot hordoz –, ha a politikai hatalom olyan személyek, szervezetek kezébe kerül, akik és amelyek függőségi viszonyban állnak bármely külföldi hatalommal, szervezettel vagy személlyel.” Ezen felül a preambulum rögzíti, hogy a “demokratikus vita, az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok kapcsán támasztott átláthatóság követelményének érvényesülése, a külföldi beavatkozási kísérletek nyilvánosságra hozatala és az említettekhez hasonló beavatkozási kísérletek megakadályozása érdekében szükséges egy ezeket vizsgáló független szerv létrehozása”, illetve hogy az “Országgyűlés mindezekre tekintettel, a Magyarország szuverenitása ellen irányuló beavatkozási kísérletekkel szembeni fellépés érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése alapján” alkotta.

A Szutv. általános indokolása a következőket rögzíti: “[a]z Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága az elmúlt időszakban a Nemzeti Információs Központ a 2022. évi magyar országgyűlési választások külföldi befolyásolásával összefüggő jelentéseinek a nyilvánosságra hozatalát kezdeményezte. Ezek az immár mindenki számára elérhető dokumentumok egyértelműen rögzítik, hogy mely országokból, milyen külföldi szervezetektől érkeztek külföldi támogatások Magyarországra. Ezeket a külföldi megbízók egyértelműen arra használták, hogy általuk politikai befolyást szerezhessenek és a magyar választói akaratot befolyásolják, ami nemcsak a politikai korrupció fogalmát meríti ki, hanem egyúttal Magyarország szuverenitását is sérti, veszélyezteti. [...] A más állam, külföldi szerv, szervezet érdekében végzett tevékenység alapja a transzparencia, és amennyiben ezen tevékenységek átlépik a jogszabályok által biztosított kereteket, úgy azokkal szemben hatékony és szigorú fellépésre van szükség az illetékes szervek részéről. 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. A javaslattal létrehozásra kerülő Szuverenitásvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) az alkotmányos önazonosság védelme érdekében az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése alapján létrehozott olyan független szerv, amely feltárja és vizsgálja a más állam, külföldi szerv, szervezet érdekében végzett érdekképviselési, dezinformációs, valamint az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységeket – ha azok Magyarország szuverenitását sérthetik vagy veszélyeztethetik –, valamint azon szervezeteket, amelyek külföldről támogatott tevékenysége a választások, illetve a választói akarat befolyásolására, vagy ilyen tevékenységek támogatására irányul.”

A Szutv. 1. § (1) bekezdése csupán annyit rögzít, hogy a Szuverenitásvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) – az alkotmányos önazonosság védelme érdekében – az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése alapján létrehozott, az e törvényben meghatározottak szerint működő, elemző, értékelő, javaslattevő és vizsgálati tevékenységet folytató autonóm államigazgatási szerv. Ismételten: a törvény preambuluma azt rögzíti, hogy a Szutv. Magyarország szuverenitása ellen irányuló beavatkozási kísérletekkel szembeni fellépés érdekében került elfogadásra. A Szutv. 2. §-a a Hivatal elemző, értékelő és javaslattevő tevő tevékenységeit, míg a 3. §-a a vizsgálati tevékenységeit a szuverenitás – tovább nem konkretizált – védelmével összefüggésben írja elő. A Szutv. több más rendelkezése [pl. 4. §, 6. § (2) bekezdés, 6. § (2)-(4) bekezdések] a Hivatal egyéb tevékenységét is a szuverenitás fogalmával kapcsolja össze. A Szutv. 1. § (1) bekezdésére tekintettel – amely szerint, összhangban a preambulummal, a Szutv. jogalapja az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése – feltételezhető, hogy a jogalkotó a szuverenitást, legalábbis bizonyos mértékben, az

alkotmányos önazonosság/identitás részének tekinti. Ezzel a feltételezéssel összefüggésben a következőket szükséges kiemelni.

A szuverenitás értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 9/2018. (VII. 9.) AB határozatában kimondta, hogy "a nemzetközi szerződésnek az állam saját döntésén alapuló megkötése a szuverenitás külső oldalához tartozó kérdés, de a szabályozandó tárgykör az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szuverenitás belső oldalához tartozik. A szuverenitás belső oldala ugyanis azt jelenti, hogy az állam más állam(ok) főhatalmától mentesen, önállóan alakítja ki alkotmányos berendezkedését és jogrendszerét, valamint az alkotmány és a jogszabályok által meghatározott módon teljes és kizárólagos főhatalmat gyakorol a területén élő személyek felett."¹⁹ Ehhez képest, az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban a szuverenitás, illetve az önazonosság/identitás fogalmait elválasztva – de egymással összefüggésben – értelmezte. Az Európai Unió hatásköreinek gyakorlásával kapcsolatosan bevezetett úgynevezett szuverenitáskontrollal összefüggésben kimondta, hogy "Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása."²⁰

Szintén ezen összefüggésben kidolgozott úgynevezett identitáskontroll vonatkozásában az Alkotmánybíróság kifejtette: "[a] magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki. 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 alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén. 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

¹⁹ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [50]

²⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]

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.”²¹

A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat úgy fogalmazott, hogy “az alkotmányos identitás és a szuverenitás nem komplementer, hanem egymással több szempontból is összefüggő fogalmak. Egyrészt, Magyarország – úgy is, mint az Európai Unió belüli tagállam – alkotmányos identitásának megőrzését alapvetően szuverenitása (annak megőrzése) teszi lehetővé. Másrészt, az alkotmányos identitás elsősorban szuverén aktuson – alkotmányozáson – keresztül nyilvánul meg. Harmadrészt, Magyarország történelmi küzdelmeit is figyelembe véve, az ország szuverén döntési jogköreinek megőrzésére való törekvés maga is része az ország nemzeti identitásának és – az alaptörvényi elismerésen keresztül – az alkotmányos identitásnak is. Negyedrészt az állami szuverenitás nemzetközi jogban elismert legfőbb ismérvei hazánk történelmi adottságai folytán szorosan összekapcsolódtak Magyarország alkotmányos identitásával. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése által Magyarország elidegeníthetetlen rendelkezési jogának körében tartott kérdések szoros összefüggést mutatnak – az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló, 1933. december 26-án, Montevideóban aláírt egyezményben meghatározottak szerint – magának az államiságnak több kritériumával is. Az egyezmény 1. cikke alapján ugyanis az államnak mint a nemzetközi jog alanyának a következő tulajdonságokkal kell rendelkeznie: (a) állandó népesség; (b) meghatározott terület; (c) kormányzat; és (d) a más államokkal való kapcsolatfelvétel képessége. Ezek a kérdésekben a rendelkezési jog és e jog tényleges, hatékony gyakorlására való képesség kétségtől az alapvető állami funkciók körébe sorolható, amelyet az Unió az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően tiszteletben tart. Magyarország alkotmányos önazonosságát alkotó értékek a történelmi 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. [...] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének és XIV. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezése alapján megállapította, hogy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosság részét képezi.”²²

Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatából következhet, hogy: a szuverenitás tágabb fogalom mint az alkotmányos önazonosság/identitás, mert például az alkotmányos önazonosság/identitás csak a szuverenitás megszűnésével veszhet el, az alkotmányos önazonosság/identitás védelmét a szuverenitás teszi lehetővé, valamint az alkotmányos önazonosság/identitás szuverén aktuson, az alkotmányozáson keresztül nyilvánul meg. Ugyanakkor, a gyakorlatot úgy is lehet értelmezni, hogy a szuverenitás része az alkotmányos önazonosságnak/identitásnak. A harmadik értelmezési lehetőség szerint a szuverenitás egyes elemei az alkotmányos önazonosság/identitás részét képezik, más elemek viszont azon kívül értelmezendők. Itt meg kell jegyezni, hogy amennyiben az olyan, az

²¹ 22/2016. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás [64]-[67]

²² 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [99]-[100], [110]

Alkotmánybíróság által szuverénként azonosított jogkörök, mint Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogok, valamint az állami szuverenitás nemzetközi jogban elismert legfőbb ismérvei az alkotmányos önazonosság/identitás részét képezik, illetve azzal összekapcsolódnak, akkor azzal a szuverenitást – mint különálló fogalmat – lényegében kiüresítik [v.ö. a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat idézett részeivel]. Összességében tehát a két fogalom kapcsolata bizonytalan, illetve egzakttartalmuk tisztázatlan.

A Szuvtv. jogalapja az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése, amely az alkotmányos önazonosság/identitás védelmét írja elő, illetve deklarálja, hogy ennek érdekében külön szerv működik. Ugyanakkor a törvény preambuluma (elsősorban az a kitétel, amely szerint a törvény Magyarország szuverenitása ellen irányuló beavatkozási kísérletekkel szembeni fellépés érdekében került elfogadásra), indokolása és rendelkezései – a Szuvtv. 1. § (1) bekezdésének kivételével – a szuverenitás védelmére utalnak. A Szuvtv. tehát feltételezi, hogy a két fogalom, legalábbis bizonyos mértékben, rész-egész viszonyban áll egymással. Ebből – az előzőek fényében – kétféle következtetés vonható le. Ha a szuverenitás tágabb és az alkotmányos önazonosságtól/identitástól eltérő fogalom, akkor a Szuvtv.-nek az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése nem képezhet jogalapot, vagyis a Szuvtv. egésze alaptörvény-ellenes. Ha a szuverenitás egészben vagy részben az alkotmányos önazonosság/identitás része, akkor viszont osztozik az annak értelmezésére vonatkozó alkotmánybírósági felfogáson, vagyis azon, hogy annak tartalmát az Alkotmánybíróság esetről esetre bontja ki. Minderre figyelemmel megállapítható, hogy a Szuvtv., illetve a Hivatal működésének céljait meghatározó 1. § (1) bekezdésében, valamint a szuverenitás védelmére irányuló 2. § és 3. §-ában megjelölt alkotmányos önazonosság/identitás, illetve szuverenitás fogalmai nem hordoznak egyértelműen megállapítható normatartalmat, kapcsolatuk tisztázatlan, parttalan, tehát önkényes jogalkalmazásra adnak lehetőséget, sértve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, azon belül is a normavilágosság követelményét.

Az alaptörvény-ellenesség megítélésének körében különös jelentősége van annak, hogy a fogalmak tisztázására bírósági gyakorlat nem alakulhat ki, ugyanis a Hivatal jelentéseivel szemben a jogorvoslatot a Szuvtv. 6. § (7) bekezdése kizárta, eljárásai pedig a Szuvtv. 8. § (2) bekezdése fényében nem minősülnek közigazgatási eljárásnak, azokkal kapcsolatban közigazgatási per nem indítható. Ezen körülmények azt is jelentik, hogy a Hivatal – kiforrott alkotmánybírósági gyakorlat, illetve törvényi értelmező rendelkezések hiányában – mindenféle kötöttségtől mentesen értelmezheti a törvényt és így a Hivatal eljárásainak alapját meghatározó és az általuk védeni kívánt fogalmakat. Ennek fényében pedig ismételt megállapítható, hogy a támadott, illetve megjelölt rendelkezések teret engednek az önkényes jogalkalmazásnak, hiszen a Hivatal lényegében bármilyen körülményt az alkotmányos önazonosság/identitás, illetve a szuverenitás fogalmi körébe vonhat.

A Szuvtv. – és a Hivatal – célját meghatározó rendelkezések alaptörvény-ellenessége mellett, az egyes támadott, illetve a Beadványozók által megjelölt rendelkezései is sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét. Először is, bár, ahogy az alkotmánybírósági gyakorlat alapján ismertetésre került, absztrakt jogi fogalmak természetesen a jogrendszer részét képezhetik, illetve ilyen – és egyúttal új – fogalom tartalmát jogszabály konkretizálhatja, a normavilágosság követelményével összeegyeztethetetlen, hogy a Szuvtv. nem határozza meg, hogy mit ért alkotmányos

önazonosság/identitás, illetve azon belül vagy azzal összefüggésben a szuverenitás fogalmain. A törvény támadott és a Beadványozók által hivatkozott rendelkezései, a preambuluma, illetve az indokolása ugyan utalnak olyan tevékenységekre, amelyekből következtetni lehet, mit ért a szuverenitás fogalmán, illetve annak sérelmén, ezen támpontok nem tekinthetők sem egzaktan megfogalmazottnak, sem pedig kimerítő felsorolásnak. Ezek mellett a törvény tartalmaz egy olyan rendelkezést [2. § a) pont], amelynek fényében a Hivatal szuverenitáskockázat-értékelési módszertant alakít ki és alkalmaz. A Szuvtv. egészét figyelembe véve ez azt jelenti, hogy a módszertan kialakításának lehetősége lényegében a szuverenitás fogalmának részletezésére és tartalmi feltöltésére ad parttalan felhatalmazást a Hivatalnak. Mindezek pedig rendkívül szélesre tárják a Hivatal értelmezési lehetőségeit, lehetőséget adva az önkényes jogértelmezésre és kvázi jogalkotásra. A Szuvtv. 2. § a) pontja ezért szintén sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság elvét.

Másodszor, az Indítványozó a többek között a Szuvtv. 3. § a) pont aa), ab) és ac) alpontjainak megsemmisítését kérte. A teljes jogszabályhely, tehát nem csak az Indítványozó által támadott része, hanem a Beadványozók által hivatkozott b) és c) pontjával egészében a következőképp fogalmaz: "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 külképviselet, 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, b) feltérképezi és vizsgálja azon szervezeteket, amelyek külföldről származó támogatás felhasználásával megvalósuló tevékenysége befolyást gyakorolhat a választások kimenetelére; c) feltérképezi és vizsgálja azon szervezeteket, amelyek külföldről származó támogatás felhasználásával a választói akarat befolyásolására irányuló tevékenységet folytatnak, vagy ilyen tevékenységet támogatnak."

A Szuvtv. ezen rendelkezései szintén ellentétesek a normavilágosság követelményével, mert teret engednek az önkényes jogalkalmazásnak, ezáltal pedig sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét. Különösen azon kifejezések, mint a "külföldi szerv vagy szervezet és természetes személy érdekében", "érdekképviselési tevékenységeket", "információk manipulálására irányuló és dezinformációs tevékenységeket", "az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységeket", "a választói akarat befolyásolására irányuló tevékenységet" valamint "a választói akarat befolyásolására irányuló tevékenységet folytatnak, vagy ilyen tevékenységet támogatnak" bár nem tekinthetők eleve értelmezhetetlennek, de minden elemük pontosításra szorul, ami összességében oda vezet, hogy teljesen kiszámíthatatlan és előre nem látható, hogy pontosan milyen élethelyzetre kell – illetve fogja a Hivatal – ezeket alkalmazni. A Hivatal belátása szerint választhat az egyes fogalmakhoz társítható értelmezési tartományok között, ezáltal pedig eljárásait önkényesen folytathatja le. Mindehhez figyelembe kell venni, hogy a Szuvtv. és a Hivatal célja – ahogy az bemutatásra került – eleve teret enged az önkényes jogalkalmazásnak, így a jogállamiság sérelme kétszeresen kimutatható: a Hivatal bármilyen tevékenységet "érdekképviselési" vagy "dezinformációs", esetleg a demokratikus vitát érintő tevékenységnek tekinthet, lényegében bármilyen okból.

Meg kell továbbá jegyezni, erősítve a törvény által megteremtett önkényes jogalkalmazás lehetőségére vonatkozó érvelést, hogy a Szuvtv. 3. §-nak csupán az a) pontja köti a vizsgálható tevékenységeket a szuverenitás – esetleges – sérelméhez vagy veszélyeztetéséhez. A Szuvtv. 3. § (2) és (3) bekezdése ugyanakkor már csak a külföldi források felhasználásával végzett, a választások kimenetelét befolyásolható, illetve a választói akarat befolyásoló tevékenységekre, illetve ilyenek támogatására utal. Mindez ismét felveti azt a kérdést, hogy mi a kapcsolat a törvény célját és jogalapját meghatározó 1. § (1) bekezdése és az említett további rendelkezések között. Ugyanis, mivel külön kitértelt nem tartalmaznak, a Szuvtv. 3. § b) és c) pontja a Szuvtv. 1. § (1) bekezdésére visszautalva az alkotmányos önazonosság/identitás védelmére vonatkoztatható. Ki kell emelni, hogy a 3. § a) pontja szerint a Hivatal a szuverenitás sérelmének vagy veszélyeztetésének csupán lehetősége esetén jár el, illetve a 3. § b) cikk esetén akkor, ha a külföldről származó támogatás felhasználásával megvalósuló tevékenysége befolyást gyakorolhat a választások kimenetelére. A Hivatal tehát egy általa szabadon értelmezhető keretben, lényegében bármilyen – közelebbi bizonyítást nem igénylő, adott esetben teljességgel hipotetikus – esetben is eljárhat. Végezetül rá kell mutatni, hogy a törvény támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései azt sem rendezik egyértelműen, hogy mely jogalanyok tevékenységét vizsgálhatja a Hivatal. A Szuvtv. 3. § a) pontja általános megfogalmazást használ, míg a b) és c) pontja csak szervezetekre utal. A Szuvtv. 7. és 8. §-a pedig ismételt vizsgált szervezetekre utal. A Szuvtv. 3. § a) pontja szerinti vizsgálatokat a Hivatal tehát – *expressis verbis* nem kizárta – akár magánszemélyekkel szemben is lefolytathatja, akkor is, ha velük szemben – törvényi felhatalmazás hiányában – nem végezhet a 7. és 8. §-ok szerinti cselekményeket. A rendelkezések B) cikk (1) bekezdése szerinti alaptörvény-ellenessége tehát ezen érvek miatt is megállapítható, mivel a törvény alkalmazását a jogalanyok felé kiszámíthatatlanná, a Hivatal oldalán pedig önkényessé teszi.

A bírói jogorvoslat fent felvetett hiánya nem csak a szuverenitás- és az alkotmányos önazonosság/identitás-védelem kapcsán, hanem e fogalmakkal összefüggésben is jelentősen súlyosbítja az előre nem láthatóság és az önkényes jogalkalmazás lehetőségének problémáját. Azok ugyanis, akiket a Hivatal a definiálatlan tartalmú normák minden kötöttség nélkül, saját hatáskörében kialakított értelmezése alapján vizsgálata alá von és jelentésében adott esetben "elmarasztal", nem csak attól a lehetőségtől vannak megfosztva, hogy kellő bizonyossággal megítélhessék a norma tartalmát, és magatartásukat ahhoz igazíthassák (előreláthatóság), hanem attól is, hogy ezt az értelmezést a bíróság (azaz a Hivatal vezetésének kinevezésében lényeges szerepet játszó végrehajtó hatalomtól független fórum) előtt tegyék felülvizsgálat tárgyává, és saját értelmezésüket egy ilyen független fórum előtt ütköztethessék a Hivatal értelmezésével.

Mindezeket megerősítette a Velencei Bizottságnak a Szuvtv.-vel összefüggésben adott véleménye²³ is, amely többek között a következőkre mutatott rá. Először is a Szuvtv. 1. § (1) bekezdése az alkotmányos önazonosság/identitás védelmére utal, ugyanakkor azt a törvény csak egyszer említi, míg a szuverenitást közel negyvenszer. A törvény egyik fogalomra sem ad meghatározást. Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata fényében a kettő

²³ CDL-AD(2024)001-e, Hungary – Opinion on Act LXXXVIII of 2023 on the Protection of National Sovereignty, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) (a továbbiakban: Vélemény)

bár kapcsolódik, azok mégis különböznek. Az alkotmányos identitás képlekeny fogalom, amely kulturális értékekhez kapcsolódik, és amelyet az Alkotmánybíróság – figyelemmel az idézett határozatára – esetről esetre, az alkotmány rendszertani és teleologikus értelmezésével bont ki. A Velencei Bizottság szerint tehát rendkívül kérdéses, hogy az alkotmányos önazonosság/identitás a Szuvtv. jogalapját képezheti-e. Rámutatott továbbá arra is, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat és a törvény indokolása által azonosított veszélyekkel szembeni védelemre, egy demokratikus államban, az állam rendes szervei, úgy mint a bíróságok, büntető hatóságok, biztonsági szolgálatok, parlamenti bizottságok, választási szervek hivatottak. A Hivatal ezen szervek alkotmányos hatásköreit nem ronthatja le.²⁴

A Velencei Bizottság többek között szintén rámutatott, hogy a törvény nem felel meg a törvényesség elvének, mivel számos általános, illetve homályos megfogalmazást használ, amelyeknek nincs egyértelmű definíciója. A szuverenitás védelme az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének hatálya alá eshet, ugyanakkor azt nem említik az EJEE releváns rendelkezései, mint valamely alapjogkorlátozás legitim célját. A nemzetbiztonság védelmét ugyanakkor igen, amelyet viszont csak a törvény preambuluma említ. Emellett nem világos, hogy a nemzetbiztonság védelme célja-e a Hivatal széleskörű tevékenységeinek. Mindemellett a nemzetbiztonság védelme nem jelenthet homályos és önkényes korlátozásokat, illetve arra csak megfelelő garanciák és jogorvoslatok mellett lehet hivatkozni, márpedig a Szuvtv. éppen ezt teszi garanciák nélkül. A Szuvtv. egy demokratikus társadalomban szükségtelen. A törvény a Hivatalt rendkívül homályos és tág hatáskörökkel ruházza fel. A Hivatal – önállóan, konzultációs kötelezettség nélkül – maga határozhatja meg a szuverenitást, és arra vonatkozó kockázat-elemző metódust dolgozhat ki. Bármely természetes vagy jogi személyt vizsgálat alá vonhat, ha úgy ítéli meg, hogy az veszélyeztetheti a szuverenitást. A Szuvtv. vizsgálati eljárásait tágran meghatározó 3. §-a nem felel meg a jogbiztonság, és előreláthatóság követelményeinek, a Hivatalt abszolút és kontroll nélküli diszkrécióval ruházza fel. A rendelkezés parttalansága miatt a Hivatal vizsgálata érintheti civil szervezetek, újságírók és más, a politikai diskurzusban résztvevők jogszerű tevékenységét, messze túlmutatva a civil szervezetek külföldi finanszírozásának átláthatóságához fűződő érdeken. Nem egyértelmű, milyen feltételek mellett kezdődhet az információgyűjtés, ami önkényességre ad lehetőséget.

A Hivatal adatgyűjtésre vonatkozó jogai rendkívül szélesek, a magánélethez való jog bármilyen figyelembe vételét mellőzve. A Hivatal jelentései inkább a megszegyenítést, mintsem a szuverenitás védelmét szolgálják. A Szuvtv. nem tartalmaz eljárási garanciákat, csupán azt, hogy a Hivatal publikálás előtt megküldi az egyedi és éves jelentést az érintetteknek. A vizsgálatra semmilyen határidő nincs. A Velencei Bizottság szerint különösen szokatlan, hogy a Szuvtv. kifejezetten kizárja a jelentések – amelyek egy állami szerv vizsgálatának formális eredményei – elleni jogorvoslatot. A Velencei Bizottság komoly aggodalmát fejezte ki a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok érvényesülése elleni kihívás miatt, amely egy ilyen széles mérlegelési jogkörrel rendelkező, ilyen homályos jogi alapokon nyugvó és semmilyen állami felügyelet alá nem tartozó Hivatal létezéséből fakad. Összességében nem látta szükségességét egy, a meglévő állami szervekhez képest új hivatal felállításának. A Szuvtv. rendkívül széles hatáskörökkel létrehozta a Hivatalt, amely lényegében bármely természetes vagy jogi személy magánszférájába mindenfajta ellenőrzés nélkül megszegyenítő hatással beavatkozhat. Meglátása szerint a Szuvtv. a különböző

²⁴ Vélemény (31)-(35) pontok

választási és társadalmi döntéshozatali folyamatok átláthatóvá tétele helyett dermesztő hatással bírhat szabad és demokratikus diskurzusra a magyar társadalomban.²⁵

Ismételten szükséges rámutatni arra, hogy bár az Alkotmánybíróság gyakorlata fényében az indítványozó nem hivatkozhatott arra, hogy a Szuvtv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ugyanakkor a jogbiztonság, illetve a normavilágosság sérelme miatti alaptörvényellenességüket – mivel a támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezések a Szuvtv. egészére kihatnak – az egyes alapjogi sérelmek vizsgálatakor figyelembe kell venni. A Szuvtv. támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései a fent ismertetettek fényében nem felelnek meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság értékéből levezetett jogbiztonság, konkrétan a normavilágosság elvének. Mindezt megerősíti az EJEB ismertetett gyakorlata is. Megállapítható továbbá, hogy a rendelkezések a fogalmak tisztázatlansága miatt sértik az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdését is.

2. *A Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jogot és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét*

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. A szólás- és sajtószabadság elméleti igazolásai hagyományosan két nagy csoportba rendezhetők. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban, amelyre az Indítványozó is hivatkozott, kifejtette, hogy az instrumentálisnak nevezhető igazolások közül kiemelésre érdemesnek azok, amelyek az igazság keresését, illetve a demokratikus közvélemény szolgálatát helyezik a középpontba, míg a konstitutívnek nevezhető igazolás az egyéni önkifejezésre, az egyéni autonómiára fókuszál. A szólásszabadság történetileg elsőként megjelenő igazolása szerint a vélemények szabad kinyilvánítását az igazság keresésének érdekében kell biztosítani, mivel az igazság az ember számára csakis a nézetek, a gondolatok szabad ütköztetése során képes megmutatkozni. Az instrumentális igazolások egy másik, későbbi ága a szólásszabadsággal összefüggésben a demokrácia szolgálatát hangsúlyozza. A szólásszabadság demokratikus elmélete alapján a demokráciához, a demokratikus önkormányzáshoz elengedhetetlen a polgárok részvétele a közügyekben, ami pedig feltételezi, hogy a résztvevők akadályok nélkül fejthessék ki gondolataikat a közösséget érintő kérdésekben. A véleménysszabadság konstitutív igazolása az egyén önkifejezésére, az egyén autonóm cselekvésének fontosságára alapoz. Eszerint a szólásszabadsághoz való jogot nem csupán bizonyos eredmények elérésében játszott eszköz-szerepe igazolja, hanem önmagában az, hogy minden ember korlátok nélkül fejezhessen ki magát és közölhesse gondolatait, mivel a személyiség kibontakoztatásában a szabad szólásnak felbecsülhetetlen értéke van.

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kialakított gyakorlata egyaránt tartalmazta a szólás- és sajtószabadság megalapozására vonatkozó individuális, valamint a demokratikus közvélemény kialakulásának fontosságát kiemelő közösségi

²⁵ Vélemény (50)-(65)

szempontokat. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság "az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése."²⁶ Mivel az alkotmánymódosító hatalom a szólás- és sajtószabadság korábban értelmezett tartalmát nem érintette, sőt alkotmányi szinten is rögzítette e jogok alkotmánybíróági gyakorlatban kimunkált kettős igazolását, és az Alaptörvénybe építette a demokratikus közvélemény kialakulásának szempontját, a korábbi gyakorlat felhasználásának nincsen akadálya. Bár a IX. cikknek az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott (3) bekezdése a választási kampányidőszakban történő politikai reklámozás speciális szabályait rendezi, e rendelkezés is a demokratikus közvélemény minél teljesebb kialakulását jelöli meg céljaként.

Erre tekintettel figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság a szólásszabadság alkotmányos értelmezését megalapozó 30/1992. számú határozatában a 64/1991-es határozatát alkalmazva megállapította, hogy a véleménynyilvánítás tekintetében is az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében alapjog korlátozásának alkotmányosságához 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. Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az egyéni alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az állam feladata, hogy az egyes alanyi jogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, azokat a többi alapjoggal összefüggésben kell kezelnie.

30/1992. számú határozatában az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítása állami kötelezettség. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.

Az Alkotmánybíróság a médiajogi kérdéseket elbíró 165/2011. számú határozatban is összefoglalta a szólás- és sajtószabadság megalapozásával kapcsolatos álláspontját, és az önkifejezés szabadsága mellett hangsúlyozta a demokratikus közvélemény polgárok általi

²⁶ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]

alakításának fontosságát: "[a] sajtó a szólásszabadság intézménye. Így a sajtószabadság, amennyiben a szólás, a közlés, a vélemény szabad kinyilvánítását szolgálja, úgy védelme szintén kettős meghatározottságú: a szubjektív alanyi jogi jelleg mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtését és fenntartását szolgálja. [...] A sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek. A sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a »házőrző kutya« szerepe)."²⁷

A szabad önkifejezés az Alaptörvényen alapuló alkotmányos rend és a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény alappillére. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nem létezhet demokratikus közvélemény, nem beszélhetünk demokratikus jogállamról. A demokratikus közvélemény ugyanis megköveteli, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ilyen módon váljon a közvélemény aktív alakítójává. "[a] közösség szellemi gazdagodására a véleményszabadság széles körű biztosítása vezet, hiszen a téves, elvetendő nézetek kiszűrése is csak nyílt közvitában lehetséges. A szólásszabadság szubjektív jogának biztosítása mellett tehát az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is örködnie kell a véleménypluralizmus fölött."²⁸

Az Alaptörvény értelmében a szólásszabadság kitüntetett helyet foglal el az alapjogok között, ami abban is megmutatkozik, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében csak kivételes jelleggel kell meghajolnia a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben, másrészt a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A jogalkotónak kötelessége, hogy figyelemmel legyen a szólásszabadság kettős, egymást erősítő igazolására, a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait minden esetben úgy kell meghatározni, hogy azzal a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlenségét is tiszteletben tartsa.

Az Alkotmánybíróság számos határozatban rögzítette, hogy a demokratikus közvélemény csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre.²⁹ A sajtószabadságba beleértendő mindazon információk és vélemények szabad terjesztése, amelyeknek a nyilvánossághoz való eljuttatása nélkül nem létezhetne demokratikus politikai diskurzus. A sajtószabadság akkor tud megfelelően érvényesülni, ha az általa védett tartalom nem függ a vélemény, információ tartalmától, hanem magát a közlés aktusát védi.³⁰

Az Indítványozó tevékenységével összefüggésben kiemelendő, hogy a szabad véleménynyilvánítás előfeltétele a kellő informáltság, azaz a tények ismerete. Az információszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága ilyen módon elválaszthatatlan egymástól. Az információhoz való szabad hozzáférés, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében

²⁷ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, 16/2016. (X. 20.) AB határozat [21]-[22]

²⁸ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]

²⁹ 19/2014. (V. 30.) AB határozat, 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat

³⁰ 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat [26]-[27]

alapvető jelentőségű.³¹ Ezen jogok, mint kommunikációs alapjogok, együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban.³² A nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének próbája. A közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés teszi lehetővé a választott népképviselői szervek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közérdekű adatok megismerhetősége a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti. Egy demokratikus társadalomban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban résztvevők szakmai álláspontjait – akár késleltetetten is – megismerjék. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.³³

2.2. Az EJEB gyakorlata

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálásakor figyelembe kell vennie továbbá az EJEB esetjogát is. Magyarország az Egyezmény részes állama, ezért az Alkotmánybíróság a magyar alkotmányos mércék kidolgozásakor a jogvédelem minimális követelményeiként érvényesíteni köteles az Egyezményt értelmező EJEB joggyakorlatának szempontjait.³⁴ Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének értelmezésénél az Alkotmánybíróság saját gyakorlatában kidolgozott alkotmányos érvek és jogelvek mellett kifejezetten figyelembe vette az EJEB esetjogát is a 3002/2018. (I. 10.) számú határozatban, és hivatkozott arra, hogy az EJEB álláspontja szerint az az intézkedés, amely valamely vélemény visszavonására kötelez, visszatartó hatás (*chilling effect*) keltésére alkalmas. Továbbá az Alkotmánybíróság 13/2014. (IV. 18.) számú határozata az EJEB által lefektetett elvek figyelembevételére alapján határozta meg azt a mércét is, amely ahhoz szükséges, hogy egy-egy közügyek vitatását érintő nyilvános közlés büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvény IX. cikkében és emellett az Egyezmény 10. Cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel.³⁵

Az EJEB részletesen meghatározta azon alkalmazandó szempontokat, amelyek a közügyek vitatása során elhangzott véleménynyilvánítások korlátozhatóságára vonatkoznak. Ezen szempontok az Egyezmény 10. cikkében biztosított szólásszabadság értelmezésének az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlatával egyező módon azt az általánosan meghatározó elvét veszik alapul a közügyek vitatása körében, mely szerint ez a szabadság a demokratikus társadalom alappilléreinek egyikeként mind a társadalmi haladásnak, mind az

³¹ Az információszabadság, illetve közérdekű adatok megismeréséhez való jogra vonatkozó alkotmánybírósági határozatok és a bennük foglalt elvi élő megállapítások alkalmazhatóságáról az Alkotmánybíróság kimondta a 29/2014. (IX. 30.) AB határozatban, hogy az Alkotmányon alapuló releváns gyakorlat egyes elemeit az Alaptörvény értelmezése során is irányadónak tartja, különösen a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban, valamint a 2/2014. (I. 21.) AB határozatban foglaltakat, továbbá a 32/1992. (V. 29.) AB határozat, a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, valamint a 32/2006. (VII. 13.) AB határozatot.

³² 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, 7/2014. (III. 7.) AB határozat, 3236/2018. (VII. 9.) AB határozat, 3048/2022. (II. 4.) AB határozat

³³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 29/2014. (IX. 30.) AB határozat

³⁴ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 3145/2018. (V. 7.) AB határozat [26],

³⁵ 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [25]

egyén kibontakozásának alapvető feltétele, amely a sértő, meghökkentő vagy aggodalmat keltő véleményeket is védelmezi.³⁶

A véleménynyilvánítás szabadsága elválaszthatatlan a demokráciától, és számos nemzeti és nemzetközi jogi normában szerepel. Az Egyezmény 10. cikkének értelmezése során az EJEB úgy fogalmazta ezt meg, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik lényegi eleme, mivel a társadalom fejlődésének és minden ember fejlődésének egyik alapfeltételét képezi.³⁷ A véleménynyilvánítás szabadsága azonban alávethető korlátozásoknak a 10. cikk (2) bekezdésében meghatározott célok elérése érdekében. A korlátozó szabályokat pedig minden esetben megszorítóan kell értelmezni, és a korlátozások szükségességét meggyőzően kell bizonyítani.³⁸

Ezen általános megfontolásokon túlmenően a EJEB ítélkezési gyakorlatában megvizsgálta az államok pozitív kötelezettségeit is. Ezek a pozitív kötelezettségek többek között azt jelentik, hogy az államoknak hatékony mechanizmusokat, intézményrendszert és jogi környezetet kell létrehozniuk annak érdekében, hogy minden érintett számára biztosított legyen a nyilvános vitában való részvétel, lehetővé téve számukra, hogy félelem nélkül kifejtessék véleményüket és gondolataikat, még akkor is, ha azok ellentétesek a hatóságok vagy a közvélemény jelentős része által elfogadott nézetekkel, vagy ha ez utóbbiak számára irritálóak vagy sokkolóak.³⁹ Következésképpen az Egyezmény 10. cikke igen tág hatókörrel rendelkezik tekintettel a kifejezett eszmék és információk tartalmára, vagy azok közvetítésének módjára.

A fentiekre tekintettel az EJEB nem csak a bizonyos közlések direkt cenzúrázását tekintheti Egyezménybe ütközőnek, hanem a bizonyos eszmék vagy információk átadását általánosságban elnyomó jogszabályokat is, amelyek az érintetteket öncenzúrára kényszerítik.⁴⁰

A 10. cikk sérelmére hivatkozó kérelmek elbírálását az EJEB minden esetben azzal kezdi, hogy megvizsgálja, hogy valóban történt-e beavatkozás az állam részéről a véleménynyilvánításhoz való jogba. Bár a dermesztő hatás (*chilling effect*) lehetőségére történő hivatkozás, megfelelő indokolás hiányában az EJEB álláspontja szerint nem elegendő az állami beavatkozás megállapítására, pusztán az a tény, hogy valakivel szemben véleménynyilvánítására tekintettel nyomozás indult, vagy megállapítható, hogy fennáll annak a közvetlen veszélye, hogy nyomozás indul ellene, már megalapozhatja a beavatkozás megállapítását.⁴¹

Az EJEB ezután végzi el annak az elemzését, hogy a beavatkozás „törvényben meghatározott” volt-e, és hogy a 10. cikk (2) bekezdése értelmében a törvényes célok egyikének megfelelt-e, végül pedig azt, hogy a beavatkozás szükséges és arányos volt-e egy demokratikus társadalomban.

³⁶ Handyside v. Egyesült Királyság (5493/72), Observer és Guardian v. Egyesült Királyság (13585/88)

³⁷ Handyside v. Egyesült Királyság, 1976, §49; Sanchez v. Franciaország [GC], §145

³⁸ Stoll kontra Svájc ([GC], 101. §, megismételve a Morice kontra Franciaország ([GC], 124. §) és Pentikäinen kontra Finnország ([GC], 87. §) ügyekben

³⁹ Dink kontra Törökország, 2010, 137. §; Khadija Ismayilova kontra Azerbajdzsán, 2019, 158. §

⁴⁰ Vajnai kontra Magyarország, 54. §; Altuğ Taner Akçam kontra Törökország, 2011, 68-83. §

⁴¹ Altuğ Taner Akçam kontra Törökország, 2011

A beavatkozás jogszerűségének kritériuma tekintetében már korábban ismertettük, hogy az EJEB egy normát csak akkor fogad el jognak, ha az kellő pontossággal van megfogalmazva ahhoz, hogy az állampolgár annak megfelelően szabályozhassa magatartását, és ha – szükség esetén megfelelő jogi tanácsadás igénybevétele mellett – a körülményekhez képest ésszerű mértékben előre láthatja azokat a következményeket, amelyekkel egy adott cselekedet járhat. Ezeknek a következményeknek nem kell abszolút bizonyossággal előre láthatónak lenniük, mivel a tapasztalat azt mutatja, hogy ez elérhetetlen és a bizonyosság megkövetelése túlzott merevséggel járhat, ellenben a jognak képesnek kell lennie lépést tartani a változó körülményekkel. Ennek megfelelően számos törvény elkerülhetetlenül tartalmaz olyan kifejezéseket, amelyek kisebb-nagyobb mértékben homályosak, és amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlat kérdése.⁴² Összességében tehát az a pusztán tény, hogy egy rendelkezés többféleképpen értelmezhető, nem jelenti azt, hogy egy jogszabály nem felel meg az előreláthatóság követelményének, ha a bíróságok ítélkezési gyakorlatukban képesek elosztatni a fennmaradó értelmezési kételyeket. A fentiekben tehát megjelenik az EJEB részéről az az elvárás is, hogy létezzen hatékony jogorvoslat, amely keretében az értelmezési aggályok eloszlathatóak. Ilyen hiányában ugyanis nem teljesíthető az az elvárás, hogy egy nehezen értelmezhető norma következményeit a bíróságok gyakorlatára alapítva állapítsák meg.

Tehát egy norma tekintetében az előreláthatóság és hozzáférhetőség kritériumát csak abban az összetett kontextusban lehet vizsgálni, amiben azt alkalmazni rendelték. A véleménynyilvánítást korlátozó norma esetében például azok választási kontextusban történő alkalmazása különös jelentőséggel bír, tekintettel a szavazási folyamat integritásának és a választópolgárok demokratikus intézményekbe vetett bizalma megőrzésének fontosságára.⁴³ Fontos kiemelni azt is, hogy az EJEB az előreláthatóság követelménye tekintetében megjegyezte, hogy egy túl tágra szabott diszkrecionális döntési jogkörből adódó visszaélés esetében a post facto jogorvoslatok nem nyújtanak védelmet. Az önkényre lehetőséget adó normák nem felelnek meg az előreláthatóság követelményének.⁴⁴

A véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás legitim céljait az Egyezmény 10. cikkének második bekezdése határozza meg, rögzítve a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzését, a közegészség vagy az erkölcsök védelmét, mások jó hírneve vagy jogai védelmét, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozását, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartását, mint elfogadható célt. Ez a felsorolás kimerítő. Az ugyanakkor nem elegendő, hogy a beavatkozás ezen célok valamelyike érdekében történjen, hanem azzal arányosnak is kell lennie. Az arányosság vizsgálata tekintetében pedig az EJEB tekintettel van arra, hogy a céllal összefüggésben megállapítható legyen egy ún. kényszerítő társadalmi szükséglet. Az EJEB emellett mérlegeli az esetleges szankciók jellegét és súlyosságát, aminek során különös hangsúlyt fektet arra, hogy a szankció cenzúrának minősül-e, amelynek célja a sajtó vagy a hatóságokkal szembeni kritikák elhallgattatása.⁴⁵

⁴² Lindon, Otchakovsky-Laurens és July kontra Franciaország [GC], 41. §; Bouton kontra Franciaország, 2022, 33. §; Sanchez kontra Franciaország [GC], 125. §

⁴³ Magyar Kétfarkú Kutya Párt kontra Magyarország [GC], 99. §

⁴⁴ Karastelev és társai kontra Oroszország, 2020, 78-97. §

⁴⁵ Bédat kontra Svájc [GC], 2016, 79. §

Az EJEB emellett következetesen alkalmazza azon elvárást, hogy ahhoz, hogy egy intézkedés arányosnak és szükségesnek minősüljön egy demokratikus társadalomban, nem létezhet más olyan eszköz ugyanannak a célnak az elérésére, amely kevésbé súlyos beavatkozással jár.⁴⁶

Az EJEB álláspontja, hogy pluralizmus és szabad véleménynyilvánítás nélkül nincs demokrácia. Ezért a demokrácia lényegéhez tartozik, hogy az állam lehetővé tegye a különböző politikai programok előterjesztését és megvitatását, még azokét is, amelyek megkérdőjelezzik az állam szervezetét, feltéve, hogy nem sértik magát a demokráciát.⁴⁷

Az EJEB gyakorlatában következetesen kiemelte a véleménynyilvánítás korlátozhatósága tekintetében azt, hogy a sajtó demokratikus társadalomban betöltött szerepére minden esetben tekintettel kell lenni, mivel annak működése az információkhoz való hozzáférés jogának érvényesítését támogatja. Az EJEB ebben a körben gyakran használja a *public watchdog* fogalmát, ami az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenő házőrző kutya szereppel azonos, lényege, hogy ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot. Bár a *public watchdog* fogalma hagyományosan a sajtóra utal, az EJEB elismeri, hogy a civil szervezetek ugyanazt a szerepet töltik be.⁴⁸

Az EJEB álláspontja szerint a sajtóhoz hasonlóan *public watchdog* szerepet betöltő szervezetek hatása egyértelműen a hatalom visszaéléseiről tudósító sajtóéhoz hasonló, és a civil szervezetek gyakran szélesebb eszköztárral rendelkeznek a megfogalmazott kritikák valóságtartalmának ellenőrzésére és megerősítésére, mint egy magánszemély, aki az általa észlelt dolgokról számol be.⁴⁹ A Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ügyben 2009-ben hozott ítéletében az EJEB hangsúlyozta, hogy a nyilvános és demokratikus viták megalapozására irányuló funkció betöltése nem korlátozódik a médiára vagy a hivatásos újságírókra, ezt a funkciót civil szervezetek is betöltik.⁵⁰ Ahhoz, hogy egy civil szervezet sikeresen teljesítse feladatát és el tudja látni ezt a demokratikus társadalmakban nélkülözhetetlen funkciót, képesnek kell lennie arra, hogy nyilvánosságra hozza a közügynek számító tényeket, értékelje azokat, és ezáltal hozzájáruljon a hatóságok tevékenységének átláthatóságához.⁵¹

A *public watchdog* szerepet betöltő civil szervezetek esetében is alkalmazandó az EJEB azon megállapítása, hogy az információgyűjtés tevékenysége mint a közügyekről történő megalapozott tájékoztatás előkészítő lépése, a véleménynyilvánításhoz való jog szerves, védett része.⁵² Erre tekintettel az EJEB leszögezte, hogy a közérdekű információkhoz való

⁴⁶ Glor kontra Svájc, 2009, 94. §

⁴⁷ Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano kontra Olaszország [GC], 2012, 129. §; Manole és társai kontra Moldova, 95. §; Szocialista Párt és társai kontra Törökország, 41., 45. és 47. §

⁴⁸ Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság [GC], 2013, 103. §; Medžlis Islamske Zajednice Brčko és mások kontra Bosznia és Hercegovina [GC], 86. §; Cangi kontra Törökország, 2019, 35. §

⁴⁹ Medžlis Islamske Zajednice Brčko és társai kontra Bosznia és Hercegovina [GC], 87. §

⁵⁰ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC], 2016, 159. §

⁵¹ Vides Aizsardzības Klubs kontra Lettorság, 2004, 42. §; Association Burestop 55 és mások kontra Franciaország, 2021, 88. §

⁵² Satakunnan Markkinapörssi Oy és Satamedia Oy kontra Finnország [GC], 128. §; Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC], 130. §

hozzáférés akadályozását szolgáló rendelkezések visszatárhathják a médiában vagy a kapcsolódó területeken dolgozókat attól, hogy ilyen ügyekkel foglalkozzanak.⁵³

Ezzel összhangban az EJEB azt is rögzítette, hogy megalapozhatja a 10. cikk sérelmét az is, ha a hatóságok újságírói háttéranyagok, informátorok adatai vagy egyéb kutatási anyag kötelező átadását rendelik el, mivel ez dermesztő hatást vált ki.⁵⁴ Az ilyen intézkedések káros hatása nem csak a közvetlenül érintettekre terjed ki. Az EJEB tekintettel van arra is, hogy az ilyen intézkedés valamennyi közügyekről tudósítót képes elriasztani attól, hogy az állami hatóságok által elkövetett bármilyen jogsértésről beszámoljon.⁵⁵

Az EJEB azt is kihangsúlyozta, hogy mivel az újságírói források és az azonosításukhoz vezető információk védelme létfontosságú a sajtószabadság szempontjából, az ilyen források védelméhez való jogba való beavatkozáshoz a szóban forgó elv fontosságának megfelelő eljárási garanciákat kell nyújtani.⁵⁶ E garanciák között az első és legfontosabb a bíró vagy más független és pártatlan döntéshozó szerv általi felülvizsgálat lehetősége. Ezt a felülvizsgálatot a végrehajtó hatalomtól és más érdekelt felektől elkülönült szervnek kell elvégeznie, amelyet fel kell ruházni azzal a hatáskörrel, hogy megállapítsa, hogy az újságírói források védelmének elvét felülíró közérdek megalapozhatja-e az információk átadását, és hogy amennyiben nincs ilyen közérdek, meg tudja akadályozni a szükségtelen hozzáférést az információkhoz.⁵⁷ A Bíróság álláspontja szerint egyértelmű, hogy minden olyan független felülvizsgálat gyakorlása, amelyre csak az újságírói források felfedésére alkalmas anyagok átadását követően kerül sor, sérti az Egyezményt.⁵⁸

Az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságához való jog megsértését többször vizsgálta az Egyezmény 1. Jegyzőkönyvének 3. cikke által védett szabad választásokhoz való jog fényében.⁵⁹ Erre az egyik példa az Assotsiatsiya NGO Golos és mások kontra Oroszország ügy, amelyben a kérelmező civil szervezetek választásokkal kapcsolatos információkat terjesztettek, és a kampánycsend időszakában az ilyen információk közzétételére vonatkozó törvényi tilalom alapján büntetést kaptak. A Bíróság megállapította, hogy az a tény, hogy a közigazgatási szabálysértési jegyzőkönyv (amely az orosz jog szerint hivatalos vádiratnak minősül) teljes mértékben meghatározatlanul hagyta az egyesülettel szembeni vád jellegét, valamint az, hogy a hazai bíróságok meglehetősen felületesen jártak el a vád értékelésében, indokolatlanul „visszatartó hatást” gyakorolt a kérelmező *public watchdog* funkciójának gyakorlására.⁶⁰ Az EJEB úgy ítélte meg, hogy a választási jogszabályok kampánycsendre vonatkozó túlságosan tág hatálya, amely kiterjedt minden olyan anyagra, amely „egy folyamatban lévő választással kapcsolatos”, aránytalan beavatkozást jelentett a civil

⁵³ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC], 167. §; Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország, 38. §

⁵⁴ Nordisk Film & TV A/S kontra Dánia

⁵⁵ Görmüş és társai kontra Törökország, 2016, 73-74. §

⁵⁶ Sanoma Uitgevers B.V. kontra Hollandia [GC], 88. §; Big Brother Watch és mások kontra Egyesült Királyság [GC], 2021, 444. §

⁵⁷ Sanoma Uitgevers B.V. kontra Hollandia [GC], 90. §

⁵⁸ Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. és társai kontra Hollandia, 98. §

⁵⁹ Hirst kontra Egyesült Királyság (2. sz.) [GC], 2005, 58. §

⁶⁰ Assotsiatsiya NGO Golos és mások kontra Oroszország, 2021, 86. §

szervezet azon szabadságának gyakorlásába, hogy a szabad és tisztességes választások lebonyolításával kapcsolatos kérdésekben információkat és gondolatokat közvetítsen.⁶¹

2.3. A Szuvtv. az Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége

2.3.1. A Szuvtv. az Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált szabad véleménynyilvánításhoz való jogot és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét

A Szuvtv. nem ruházta fel a Hivatalt közvetlen szankcionálási lehetőséggel, eljárásának közvetlen jogkövetkezménye nincsen. Ugyanakkor a Hivatal éves, illetve egyedi vizsgálatait követően jelentést készít, amelyben arra juthat, hogy a vizsgált szervezet – vagy *expressis verbis* nem kizártan magánszemély – közéleti tevékenysége Magyarország szuverenitását – vagyis alkotmányos önazonosságát/identitását – sértheti vagy veszélyeztetheti; a vizsgált szervezet tevékenységei pedig befolyást gyakorolhatnak a választások kimenetelére; vagy a választói akarat befolyásolására irányulnak, illetve ilyen tevékenységet támogatnak. Ismét ki kell emelni, hogy a Szuvtv. 3. § a) és b) bekezdései már egy, a Hivatal által szabadon értelmezhető, feltételes esetben is lehetővé teszik a Hivatal eljárását. Bemutatásra került az is, hogy a Hivatal a Szuvtv. 3. § a) bekezdése szerinti vizsgálatait nem kizártan magánszemélyekkel szemben is lefolytathatja. Az Indítványozó – illetve az a szervezet, vagy akár magánszemély is, amelyet, illetve akit a Hivatal éves vagy egyedi jelentése érint – azzal szembesülhet, hogy egy állami szerv – nem kellően definiált, a szerv által teljesen szabadon értelmezett fogalmak alapján – olyan színben tűnetheti fel a széles nyilvánosság előtt, hogy tevékenysége, *public watchdog*-ként betöltött funkciója Magyarország szuverenitását, vagyis alkotmányos önazonosságát/identitását sértheti, illetve tevékenysége befolyást gyakorolhat a választások kimenetelére, vagy a választói akarat befolyásolására irányul, illetve ilyet támogat. Magánszemélyek, amennyiben a Hivatal valóban jogosult tevékenységeik vizsgálatára, személyes adatai elvileg nem kerülhetnek feltüntetésre a jelentésekben, ugyanis a Szuvtv. 6. § (6) bekezdése előírja, hogy a Hivatal egyedi vagy az éves jelentése nem tartalmazhat – közérdekből nyilvános személyes adatok kivételével – személyes adatot, minősített adatot, törvény által védett titkot és hivatás gyakorlásához kötött titkot. Ugyanakkor a Hivatal eljárása az alábbiak szerint – az eljárás által implicáltak miatt – önmagában dermesztő hatással lehet a vizsgálat alá vont magánszemély alapjogai vonatkozásában is.

A alkotmányos önazonosság/identitás, illetve a szuverenitás fogalmához – magas absztrakciós szinten megfogalmazott – szakjogi, de általános jelentéstartalom is társulhat. A fogalmak negatív alkalmazása azt a látszatot keltheti, hogy az érintett szervezet, illetve nem kizártan magánszemély tevékenysége – figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig kibontott és fentebb ismertetett, de közelebből meg nem határozott elemekre – hazánk alapvető működését, függetlenségét, illetve önazonosságát sértheti. Ugyanezen megállapítások igazak a Szuvtv. 3. § b) és c) bekezdéseire, vagyis a "külföldről származó támogatás felhasználásával megvalósuló tevékenysége befolyást gyakorolhat a választások kimenetelére", illetve a "külföldről származó támogatás felhasználásával a választói akarat

⁶¹ *ibid.*, 88. §

befolyásolására irányuló tevékenységet folytatnak, vagy ilyen tevékenységet támogatnak” kitételekre.

Így tehát az, akit a Hivatal akár egyedi, akár éves jelentése a Szuvtv. 3. § szerinti eljárások eredményeként negatív kimenetellel értékel, a társadalom megítélésében olyannak tűnhet, mint aki Magyarország alapvető érdekei, értékei, biztonsága ellen, illetve külföldi érdekek érvényesítése érdekében lép fel. Ezt súlyosítja az a körülmény, hogy a kormányzati kommunikáció évek óta negatív színben tünteti fel egyes civil szervezetek – köztük az Indítványozó – tevékenységeit.

Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság kimondta: “[a]z alkotmányjogi védelemnek nem elvontan, a történelmi és társadalmi valóságából kiragadott egyént kell statikusan védelmeznie, hanem figyelemmel kell lennie a mindenkori élet dinamikus változásaira.”⁶² Ez az értelmezés pedig feltételezi, hogy valamennyi alkotmányos problémát nem kontextusból kiragadottan, hanem a társadalmi valósággal összefüggésben kell vizsgálni. Ennek fényében megállapítható, hogy a Hivatal jelentései olyan jogsérelmet okozhatnak az érintett szervezetnek, mint az Indítványozó, illetve *expressis verbis* nem kizártan magánszemélyeknek, amely nem közvetlen jogsérelemben, hanem az EJEB gyakorlatára is figyelemmel az úgynevezett dermesztő hatásban (*chilling effect*) manifesztálódik. Más szavakkal: a közéleti tevékenységet végző szervezeteket, illetve nem kizártan magánszemélyeket a szabályozás potenciális következményei elrettentik alapjogaik egyébként jogszerű gyakorlásától.

Ennek alátámasztására szükséges felhívni az Európai Unió Bíróságának a C-78/18. számú ügyben tett megállapításait. A Bíróság ugyanis kimondta, hogy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. – már nem hatályos – törvény egyes, a civil szervezetek számára többek között nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettséget, illetve azok elmulasztására vonatkozó szankciókat előíró rendelkezései egyebek mellett az Európai Unió Alapjogi Chartájának 12. cikk (1) bekezdésében rögzített gyülekezés és az egyesülés szabadságához való jogot sértették, mivel azok “alkalmasak arra, hogy Magyarországon a szóban forgó egyesületekkel és alapítványokkal szemben általános bizalmatlanságot teremtsenek és megbélyegezzék őket.”⁶³ Mindez tehát oda vezethet, hogy lényegében bármely közüggyel összefüggő – egyébként legitim, semmilyen módon nem jogellenes – tevékenységet végző szervezet vagy akár magánszemély – irányában, az alkalmazott fogalmakhoz kapcsolható jelentéstartalmak miatt súlyosan meginog a közbizalom, társadalmi megítélése visszafordíthatatlanul károsul. Így, az egyébként a köz érdekében végzett és az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadságához való alapjog által védett közéleti tevékenysége közvetlen beavatkozás nélkül is ellehetetlenül vagy jelentős mértékben megnehezül. Mindez pedig igaz már annak pusztán lehetőségére is, hogy a Hivatal – a szabályozásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértő önkényessége miatt – lényegében bármely közéleti megnyilvánulás vonatkozásában, belátása szerint eljárást indíthat. A bizonytalanság által okozott dermesztő hatás már jelenleg is kimutatható, hiszen a civilszervezetek között végzett felmérés kimutatta, hogy számos szervezet úgy döntött, hogy felhagy bizonyos – minden tekintetben jogszerű –

⁶² 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [35]

⁶³ C-78/18 számú Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ügy, ECLI:EU:C:2020:476, 118. pont

tevékenységekkel, illetve nem vesz igénybe bizonyos – szintén jogszerűen hozzáférhető (pl. Európai Unió) – forrásokat annak érdekében, hogy elkerülje a Hivatal potenciális vizsgálata és jelentése által okozott stigmatizációt.⁶⁴

Ugyanezen problémákat azonosította a Velencei Bizottság is, amely véleményében összegzőképp rámutatott, hogy a Szutv. rendkívül széles hatáskörökkel létrehozta a Hivatalt, amely lényegében bármely természetes vagy jogi személy magánszférájába mindenfajta ellenőrzés nélkül, megszegyenítő hatással beavatkozhat. Meglátása szerint a Szutv. a különböző választási és társadalmi döntéshozatali folyamatok átláthatóvá tétele helyett dermesztő hatással bírhat szabad és demokratikus diskurzusra a magyar társadalomban.⁶⁵ Az előzőekben kifejtettek a Szutv. valamennyi, az Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezések vonatkozásában megállnak.

A Hivatal eljárása tehát egy olyan jelentés elfogadásához vezethet, amely az Indítványozóval, illetve az érintettel szemben súlyosan és széles körben rombolja a közbizalmat, elrettentve ezzel az érintettet alapjogainak zavartalan gyakorlásától. Ugyanez vonatkozik ugyanakkor a Szutv.-nek a Hivatal eljárási cselekményeit szabályozó támadott rendelkezéseire [7. § (1)-(4) bekezdései, 8. § (1)-(2) bekezdései]. A Hivatal már vizsgálatának megindításával is olyan helyzetbe hozza az Indítványozót, illetve más vizsgálat alá vont érintettet – figyelemmel az említett kormányzati kommunikációra és az azon keresztül alakított társadalmi környezetre –, amely elrettentheti tevékenységeinek, vagyis az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságához való jogának gyakorlásától. Minden egyes, a támadott rendelkezések által garantált eljárási cselekmény ugyanis egy eleve alaptörvény-ellenes célt szolgál, így annak megítélésében osztozik.

A Hivatal nem csak parttalan adatszolgáltatást kérhet, de a jogszabály azt is deklarálja, hogy a Hivatal vizsgálati eljárása során bizonyítási jellegű cselekményként a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, arról másolatot készíthet, és az összes ilyen iratba – ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is – betekinthez, illetve azokról másolatot kérhet, továbbá a vizsgált szervezettől, a vizsgált szervezet bármely munkatársától írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet. Mindeközben a Hivatal vizsgálati eljárása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, tevékenységével kapcsolatban közigazgatási pernek nincs helye, továbbá a vizsgálat alapján elkészített és nyilvánosságra hozott jelentéssel szemben sincsen jogorvoslat. A dermesztő hatásban manifesztálódó jogsérelmet erősíti, hogy a Hivatal más állami szervekkel és nem állami szervekkel megállapodást köthet a feladatai ellátáshoz szükséges tájékoztatás nyújtása érdekében (Szutv. 5. §), illetve – bár a törvény szövege ezt csak az éves jelentés kapcsán teszi lehetővé – a Hivatal ajánlásokat tehet a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek számára. A Szutv. 11. §-a szerint, 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. Itt felmerül az önvádra

⁶⁴ <https://helsinki.hu/en/from-chilling-effect-to-immediate-harm-consequences-of-the-sovereignty-protection-ac>

⁶⁵ CDL-AD(2024)001-e, Hungary – Opinion on Act LXXXVIII of 2023 on the Protection of National Sovereignty, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024), 65. pont

kötelezés tilalmának sérelme is. Ugyanis a Szuvtv. alapján elvileg nincs helye a válaszadás megtagadásának. Ha azonban a Hivatal a vizsgálati eredmények alapján kezdeményezi olyan eljárás megindítását, ahol lenne helye a vallomástétel megtagadásának, akkor az érintett – a Szuvtv. alapján kötelezően előterjesztett – nyilatkozata már rendelkezésre áll, kiürésítve az említett eljárási garanciát. Emellett a Szuvtv. 24. §-a módosította a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt, amelynek új, 8/A. § (2a) bekezdése szerint a Nemzeti Információs Központ a hírigény-teljesítéssel kapcsolatos feladata során a Szuvtv. szerinti feladatok ellátásának elősegítése céljából a hírigények kapcsán rendelkezésre álló, illetve aktuálisan keletkezett információk felhasználásával a Hivatal részére tájékoztató tevékenységet folytat. Végül rá kell mutatni, hogy a Szuvtv. 12. § (2) bekezdése szerint a Hivatal elnöke kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága tárgyalja meg az egyedi jelentését, valamint hallgassa meg a vizsgált szervezet vezetőjét, ha az adott ügy jellege, súlya egyébként indokolja.

Ezen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértő módon meghatározott eljárási és egyéb hatáskörök további bizonytalanságot eredményeznek a vizsgálattal érintettek számára, implicálva, hogy az egyébként jogszerű cselekményeik további hatósági vizsgálatok tárgyát képezhetik, illetve az ellenük folyó eljárásban akár a Nemzeti Információs Központ is közreműködhet. A Hivatal vizsgálati eljárását részletező rendelkezések önkényes teret engednek a Hivatalnak például az adatok megismerése tekintetében, ugyanis a Hivatal határozza meg, hogy milyen adatokat tekint a vizsgált üggyel összefüggésbe hozhatónak [Szuvtv. 8. § (1) bekezdés a) pont]. Mivel, ahogy említésre került, a vizsgálat tárgyát már eleve szabadon értelmezheti a Hivatal, így ez a megismerni kívánt adatok tekintetében is fennáll. Így tehát az a szervezet – illetve munkavállalója és lényegében bárki, aki vele kapcsolatban áll – amely, illetve nem egyértelműen kizártan az a magánszemély, aki közéleti kérdésekben megnyilvánul, okkal tarthat attól, hogy a Hivatal bármely, akár szenzitív adatát belátása szerinti indokok mentén különböző módokon megismerheti. Márpedig ezen körülmények alkalmasak arra, hogy az Indítványozót – és lényegében bármely szervezetet vagy nem kizártan magánszemélyt, amely, illetve aki közéleti kérdésben megnyilvánul – elrettentse jogszerű és alapjogilag védett tevékenységei gyakorlásától. A fentiekre tekintettel tehát megállapítható, hogy a Szuvtv. támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései dermesztő hatásuk miatt sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságához való jogot.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata fényében "[a]z alapjog védelmi tartományába tartozó jogi helyzetbe beavatkozó norma [...] mindig igazolásra szorul: a korlátozásnak az igazolható, legitim cél fennállása mellett az Alap-törvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében szükségesnek és arányosnak is kell lennie, illetve a korlátozásnak alkalmasnak kell lennie a cél elérésére."⁶⁶ Amennyiben tehát egy jogszabály megállapíthatóan alapjogot korlátoz, akkor "[a]z általános alapjog-korlátozási teszt szükségességi eleme körében értékeli az Alkotmánybíróság azt, hogy a legitim cél más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges {például: 3306/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [39]; 3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [49]}."⁶⁷

⁶⁶ 3/2023. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [82]

⁶⁷ 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [41]

2.3.2. A Szúvtv. támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései szükségtelen és aránytalan korlátozást valósítanak meg

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságához való jog korlátozhatóságával kapcsolatban megerősítette korábbi gyakorlatát, amikor kimondta, hogy »a szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe van, csak kevés joggal szemben kell engednie, ha pedig ezt a szabadságjogot törvény korlátozza, a korlátozást megszorítóan kell értelmezni. A véleménynyilvánítás szabadsága a közlés lehetőségét jelenti, ami nem függ a tartalomtól, annak esetleges káros, sértő jellegétől. Alkotmányos védelmet a véleménynyilvánítás a sajátosságainak megfelelően alakuló közvéleménnyel való kölcsönhatásban, a lehető legszélesebb körű tájékoztatás és tájékozódás keretében élvez. A magyar történelmi körülményekre tekintettel fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csak szabad vitában, öntisztulással alakulhat ki; aki gyalázkodik, magát bélyegzi meg, bíráltnak teszi ki magát.« (ABH 2001, 484, 492.).⁶⁸ Emellett, az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy »[a] szólásszabadság kitüntetett szerepe azzal jár, hogy egyrészt csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben, másrészt a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. »A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom)« [Abh1., ABH 1992, 167, 178.].⁶⁹

A véleménynyilvánítás szabadságához való jog tekintetében a korábban kifejtettek megismétlése nélkül először is ki kell hangsúlyozni, hogy a támadott rendelkezések általános és homályos megfogalmazásuk miatt nem felelnek meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményének. A jogalkotó túlságosan tág és félreérthető fogalmakat használt, amelyek megnyitják a kapukat a hatalommal való visszaélés előtt, lehetővé téve a *public watchdog* szerepét betöltő szervezetek, illetve nem kizáróan akár magánszemélyek megfélemlítő vizsgálatát és megbélyegzését, vagyis az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített szabad véleménynyilvánításhoz való joguk önkényes korlátozását.

Először is meg kell vizsgálni, hogy az Szúvtv. támadott rendelkezései által megvalósított korlátozás legitim célt szolgál-e, illetve az szükséges-e.

Fentebb már bemutatásra került, hogy az Alaptörvény 28. cikke előírja, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. A Szúvtv. preambuluma szerint a törvény indokolt, mert »[a] demokratikus vita, az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok kapcsán támasztott átláthatóság követelményének érvényesülése, a külföldi beavatkozási kísérletek nyilvánosságra hozatala és az említettekhez hasonló beavatkozási kísérletek megakadályozása érdekében szükséges egy ezeket vizsgáló független szerv létrehozása, valamint a választással összefüggésben történő külföldi támogatás felhasználásának büntetőjogi szankcionálása is», emellett pedig az az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésének végrehajtását szolgálja. A Szúvtv. indokolása úgy szól, hogy

⁶⁸ 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [58]

⁶⁹ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [42]

“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.” A Szuvtv. a Hivatal – és ezáltal a törvény – célját az alkotmányos önazonosság/identitás, illetve a szuverenitás védelmében azonosítja. E vonatkozásban kell hangsúlyosan értékelni a fentebb kifejtetteket, vagyis, hogy a Szuvtv. – és a Hivatal – célját meghatározó rendelkezések eleve sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeket.

Kiindulópont, hogy az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésének fényében Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége. Ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük pedig az állam elsőrendű kötelezettsége. Ezzel kapcsolatban fel kell idézni, hogy az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta: “az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Mivel az alapjogok védelme elsőrendű állami kötelezettség, így minden más csak ezt követően érvényesülhet.”⁷⁰

Az alaptörvényi rendelkezésekre figyelemmel kijelenthető, hogy az alkotmányos önazonosság/identitás védelme elviekben alapjogot korlátozó, legitim cél lehet, de csak az alapjogvédelem elsődlegességére vonatkozó alkotmányos parancs fényében. Ugyanez igaz lehet a szuverenitás védelmére is. Ugyanakkor ha egy törvény alapjogot korlátoz, akkor az állított legitim cél pontos meghatározásánál figyelemmel kell lenni az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakra. Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatára figyelemmel megállapításra és bemutatásra került, hogy a Szuvtv. támadott, illetve a beadványban felsorolt rendelkezései által használt fogalmak egzakt tartalma jelenleg nem azonosított, illetve azok kapcsolata nem tisztázott és ezek vonatkozásában a Szuvtv. további rendelkezést nem tartalmaz.

Mindezekre figyelemmel pedig se a törvény alapján, se jogértelmezés útján – hiszen az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata egyfelől leszögezte, hogy az alkotmányos önazonosság/identitás tartalmát esetről esetre bontja ki, másfelől az alkotmányos önazonosság/identitás és a szuverenitás kapcsolatára többféle értelmezési dimenziót enged – nem állapítható meg egyértelmű és kiszámítható módon, hogy a Hivatal, illetve az azt létrehozó és feladatait meghatározó Szuvtv., pontosan minek a védelmét szolgálja. Ráadásul a Szuvtv. 3. § a) és b) pontja nem is követeli meg a tényleges sérelem bekövetkezését, a törvény szövege elegendőnek tekinti annak esetlegességét, veszélyeztetését, vagy a vizsgált tevékenység sérelem okozására való alkalmasságát. Így – az egyébként nem azonosítható cél – védelme is absztrakt, hipotetikus.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel különösen problémás ez a véleménynyilvánítás szabadságához való jog korlátozásával kapcsolatosan, aszerint ugyanis az ilyen törvényeket megszorítóan kell értelmezni, illetve elvont értékek védelme csak különlegesen indokolt esetekben jelentheti a korlátozás legitim indokát. A Szuvtv. támadott és a beadványban megjelölt rendelkezései alapján tehát nem állapítható meg, hogy azok

⁷⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48]

pontosan milyen konkrét cél érdekében korlátozzák az Indítványozónak – illetve más lehetséges érintettnek – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, így azok szükségtelen korlátozást valósítanak meg, tehát alaptörvény-ellenesek.

Bár csak a törvény preambuluma említi, de a nemzetbiztonság védelme elfogadható lenne mint legitim cél az alapjog korlátozására, nem teljesen világos azonban – szintén a jogállamiság, jogbiztonság körében kifejtett hiányosságokra tekintettel –, hogy a nemzetbiztonság védelme valóban célja-e a Hivatalra bízott tevékenységek széles körének.⁷¹ A Velencei Bizottság által jelen jogszabállyal összefüggésben is hivatkozott Siracusa-elvek is kimondják, hogy a nemzetbiztonság nem használható ürügyként homályos vagy önkényes korlátozások bevezetésére, és csak akkor lehet rá hivatkozni, ha megfelelő biztosítékok és hatékony jogorvoslatok állnak rendelkezésre a visszaélések ellen. Mint a későbbiekben még utalni fogunk rá, jelen esetben viszont biztosítékok és hatékony jogorvoslati lehetőségek a visszaélések ellen nincsenek.⁷²

Másodszor, feltéve, de meg nem engedve, hogy a korlátozásnak van legitim célja, meg kell vizsgálni, hogy a fentebb említett elvont értékek védelmére alkalmasak-e a Szuvtv-ben biztosított eljárások. A Hivatal a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, ugyanakkor az Indítványozónak küldött 62 kérdés alapján megállapítható, hogy a szolgáltatni kért adatok egy jelentős része nyilvánosan hozzáférhető adatokra és olyan adatokra vonatkozik, amelyek más állami szervek hatáskörébe tartozó vizsgálati eljárások során ellenőrizhetők. Az ezen információk és más, a vizsgálat alá vont működésével kapcsolatos, egyesülési jog gyakorlásával összefüggő adatok, illetve személyes adatok alapján elkészített nyilvános eseti és éves jelentés [Szuvtv. 6.§ (1) és (2) bekezdés] nyilvánvalóan nem lehet alkalmas az alkotmányos önazonosság/identitás, illetve szuverenitás ezidáig kibontott elemeinek védelmére. A Hivatal által vizsgálható érdekképviselési tevékenységek [Szuvtv. 3.§ a) pont aa) alpont], illetve a demokratikus vita, valamint az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységek [Szuvtv. 3.§ a) pont ac) alpont] jó része a demokratikus részvétel, a közhatalom ellenőrzése céljából a nyilvánosság előtt folyik. Amennyiben az ezen tevékenységekben résztvevők alapjogaik gyakorlásával visszaélve, jogszabályokat sértő módon járnának el, akkor teljesen életszerűtlen, hogy ezt a Hivatal vizsgálati eljárása tárná fel, azzal, hogy kérdéseket tesz fel, vagy adatokat kér be. Különösen arra tekintettel, hogy bár a Szuvtv. együttműködési kötelezettséget ír elő, de a gyakorlatban – az éves jelentésben történő és dermesztő hatással bíró kiemelés mellett [Szuvtv. 7. § (4) bekezdés] – mégis megtagadható a válaszadás.

A dezinformációs tevékenységeket feltárására [Szuvtv. 3.§ a) pont ab) alpont] szintén teljesen alkalmatlan módszer adatokat bekérni eljárás alá vont személyektől, szervezetektől és azok alapján nyilvános jelentést készíteni. Főként úgy, hogy más, már működő állami szervek hatáskörei és hatósági eljárásai jelenleg is elégségesek a dezinformációs tevékenységek feltárására. Jelentéseket közzétenni és adatokat bekérni a fentebb kifejtettek szerint nyilvánvalóan alkalmatlan eszköz az alkotmányos önazonosság/identitás, illetve szuverenitás védelmére. Arra viszont alkalmas, hogy aránytalanul, alaptörvény-ellenesen korlátozza az

⁷¹ Vélemény (31)-(35) pontok

⁷² Vélemény (51) pont

Indítványozó és végső soron bárki, – hiszen lényegében bárki lehet a Hivatal vizsgálatának alanya – véleménynyilvánítási szabadságát.

Harmadszor, feltéve, de nem megengedve, hogy a véleménynyilvánítás korlátozásának van legitim célja, és a cél elérésére alkalmasak a Hivatalnak biztosított hatáskörök, az alapjog korlátozása nem felel meg az arányosság követelményének. A véleménynyilvánítás szabadságához való jog tekintetében a korábban kifejtettek megismétlése nélkül ki kell hangsúlyozni, hogy a támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezések általános és homályos megfogalmazásuk miatt nem felelnek meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelménynek. A jogalkotó túlságosan tág és félreérthető fogalmakat használt, amelyek megnyitják a kapukat a hatalommal való visszaélés előtt, lehetővé téve a *public watchdog* szerepét betöltő vagy a közéletben megnyilvánuló szervezetek, illetve nem kizárólag magánszemélyek megfélemlítő vizsgálatát és megbélyegzését, vagyis az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített szabad véleménynyilvánításhoz való joguk önkényes korlátozását.

A véleménynyilvánítási szabadságba történő beavatkozás indokoltsága és a korlátozás arányossága nem függvénye annak, hogy jelen esetben az Indítványozó vagy más esetlegesen érintett kifejezetten ellenáll a dermesztő hatásnak, vagy engedve annak, öncenzúrát gyakorol: ha maga a jogszabály utat nyit az önkénynek, a Szuvtv. által előidézett kiszolgáltatottság önmagában megvalósítja az aránytalan beavatkozást. A vizsgálat, illetve a Hivatal jelentései és az azokkal járó nyilvános megbélyegzés, megszégyenítés illetve annak már pusztán lehetősége azáltal, hogy Indítványozót – illetve lényegében bármely közéleti tevékenységet végző szervezetet, vagy nem kizárólag magánszemélyt – az alkotmányos önazonosságot/identitást, é/vagy a szuverenitást veszélyeztető, a választásokat jogszerűtlenül befolyásoló szereplőként jelenítik meg, dermesztő hatásuk miatt aránytalanul korlátozzák jogszerű, alapjogilag védett tevékenységeik gyakorlásában ezen szervezeteket, illetve magánszemélyeket.

Gyakran a cégek, szervezetek dolgozói vagy a munkavégzéssel összefüggő tevékenységük során e szervezetekkel kapcsolatba kerülő személyek értesülnek először a közérdeket érintő veszélyekről vagy sérelemről. A közérdek megsértését, a visszaéléseket bejelentő személyek kulcsszerepet játszanak az ilyen jogsértések feltárásában és megelőzésében, valamint a társadalom jólétének biztosításában. Az Indítványozó – illetve más, hasonló tevékenységet végző szervezet – anonim módon, biztonságos csatornán biztosít lehetőséget bejelentések megtételére a közpénzekkel vagy közhatalommal való visszaéléseket tapasztalók számára. Az ilyen bejelentések kezelése során jogi tanácsot tudnak adni, a megfelelő hatósághoz irányítják a bejelentőt, vagy összekötik oknyomozó újságírókkal, akik nagyobb nyilvánosságot adhatnak az ügynek és segítenek összegyűjteni a korrupció bizonyítékait. A visszaélést esetlegesen bejelentő személyeket ugyanakkor a Hivatal pusztán eljárásában – illetve már annak lehetőségében – megnyilvánuló megtorlástól való félelem eltántoríthatja attól, hogy hangot adjanak aggodalmaiknak vagy gyanújuknak, és ezt az aggodalmat alátámasztja az Indítványozó Hivatal általi vizsgálata, amely során a támadott jogszabály feljogosítja a Hivatalt minden, az Indítványozó rendelkezésére álló dokumentum megismerésére.

A Hivatal kifejezetten vizsgálja az Indítványozó által üzemeltetett, korrupciót érintő állampolgári bejelentéseket fogadó online felülettel kapcsolatos tevékenységét. Az Indítványozónak küldött levelében a Hivatal többek között olyan dokumentumokat kér, ami az

állampolgári bejelentések elemzéseit és a bejelentések továbbítását tartalmazzák.⁷³ Továbbá a A Transparency International által 2023-ban is elkészített „Korrupció Érzékelési Index” vonatkozásában pedig rákérdez a Hivatal arra, hogy kik vettek részt alanyként a kutatásban és milyen volt a magánszemélyek, cégek és civil szervezetek aránya.⁷⁴ A megindított vizsgálat ezért igazolja, hogy a támadott jogszabály aránytalan korlátozást jelent, az Indítványozó megbélyegzése és vizsgálatokkal való zaklatása azt eredményezi, hogy az információkhoz való hozzáférése nehezebbé válik, tényfeltáró tevékenysége akadályozott lesz.

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa szerint a civil szervezetek delegitimizálására szolgáló becsmérő terminológia használata, például a "külföldi ügynök" megjelölés a törvényekben vagy az államilag támogatott médiában, a hatalommal szembeni kritikák megfogalmazásától való elrettentést, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását és a figyelem elterelését célozza.⁷⁵ A jogalkotó azáltal, hogy előírta a Hivatal számára, hogy honlapján tegyen közzé információkat a konkrét vizsgálatairól, átveszi a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. – már nem hatályos – törvény által is alkalmazott módszert, amely nyilvánosan megbélyegezte a szervezeteket, mint külföldi finanszírozásban részesülőket, akkor is, ha a támogatás jogszerűsége nem volt megkérdőjelezhető. A szervezetek stigmatizálása pedig nem egyszerűen nem áll arányban az elérni kívánt céllal, de az is erősen vitatható, hogy egyáltalán alkalmas lehet-e ez az eszköz a jogalkotó által vizionált szuverenitásvédelmi cél elérésére.

A Szuvtv. indokolását, elfogadásának körülményeit és a társadalmi valóságot figyelembe véve a jogalkotó valós célja a közhatalom társadalmi kontrollját, illetve a közéleti diskurzusban való részvételt megvalósító cselekményektől való elrettentés volt. Ahhoz, hogy egy korlátozás arányosnak minősüljön egy demokratikus társadalomban, nem létezhet olyan enyhébb eszköz ugyanannak a célnak az elérésére, amely kevésbé súlyosan avatkozna be az érintett alapjogba. A Hivatal "a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti", tehát a jogalkotó nem volt tekintettel arra, hogy a *public watchdog* szerepet betöltő és a demokratikus vitát tevékenységével jogszerűen befolyásoló szervezetek tevékenységéhez köthető adatok egy része védelmet élvezhet a fent hivatkozott EJEB gyakorlat alapján. Minden állami szerv, valamint bármely más szervezet, beleértve a magánszervezeteket és természetes személyeket is, köteles együttműködni a Hivatallal. A Hivatal ezen hatáskörei túlságosan széleskörűek és parttalanok, nem csak a magánélethez való jog sérelmét eredményezhetik, de a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával összefüggésben is jelentőségük van. Az újságírói források – jelen esetben a *public watchdog* szerepet betöltő civil szervezettel korrupcióval kapcsolatban információkat megosztó források – és az azonosításukhoz vezető információk védelme létfontosságú a véleménynyilvánítás szabadságának biztosításához. Az ilyen források védelméhez való jog megsértése anélkül, hogy bármilyen jogorvoslat vagy eljárási garancia részét képeznék a jogszabálynak, nem felel meg az arányosság követelményének. Nincsen ugyanis olyan a Hivataltól elkülönült fórum meghatározva a jogszabályban, amely az újságírói források védelmének elvét érvényesíteni tudná az ilyen anyagok átadása előtt, megakadályozva az alapjogsérelmet okozó hozzáférést.

⁷³ Szuverenitásvédelmi Hivatal SZH-0193/2024 iktatószámú adatkérést tartalmazó levele, II. pont

⁷⁴ Szuverenitásvédelmi Hivatal SZH-0193/2024 iktatószámú adatkérést tartalmazó levele, VI. pont, 2. kérdés.

⁷⁵ Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának A/HRC/32/20 sz. jelentése, Gyakorlati ajánlások a civil társadalom számára biztonságos és támogató környezet megteremtésére és fenntartására a bevált gyakorlatok és a levont tanulságok alapján, 2016. április 11

Eljárásjogi garanciák és jogorvoslat nélkül a Hivatal rendkívül széles körű vizsgálati jogosultságai tekintetében több, korábban az újságírók és emberi jogi aktivisták titkos megfigyelésével összefüggésben tett megállapítás jelen esetben is érvényes lehet. Azáltal, hogy a Hivatal a vizsgált szervezet munkatársait közvetlenül is megkeresheti (aminek a jogszabály értelmében kötelesek is eleget tenni), azzal fenyeget, hogy megsérti a magánélethez való jogukat, veszélyezteti méltóságukat és jó hírnevüket, és kiteszi őket, és családtagjaikat a fenyegetések és erőszak nagyobb kockázatának. Mindezt pedig figyelembe kell venni az arányosság vizsgálatánál is.

Az Alaptörvény B) cikke Magyarországot demokratikus jogállamként határozza meg. Nem fogadható el ezért az Alaptörvénnyel összhangban állónak olyan jogszabály, amely a demokráciához elengedhetetlen jogokat aránytalanul korlátoz. A demokráciához elengedhetetlen a polgárok részvétele a közügyekben, ami pedig feltételezi, hogy a résztvevők akadályok nélkül fejthessék ki gondolataikat a közösséget érintő kérdésekben. A támadott jogszabály azonban olyan indokolatlan akadályokat állít a demokratikus vita és az érdekérvényesítő tevékenységek szabad végzése elé, amelyekhez nem társulnak a visszaéléseket megakadályozó garanciák vagy azok korrigálására alkalmas jogorvoslati lehetőségek.

A Hivatalt semmi sem akadályozza meg abban, hogy olyan civil szervezetek, újságírók és közszereplők tevékenységét vizsgálja, amelyeknek, illetve akiknek joguk van hozzájárulni a demokratikus társadalom politikai vitáihoz. A támadott jogszabály – figyelemmel a korábban is említett társadalmi kontextusra, vagyis arra, hogy a kormányzati kommunikáció évek óta negatív színben tünteti fel a közéleti kérdésekkel foglalkozó, a kormányzati álláspontot nem, avagy nem mindenben osztó, civil szervezetek tevékenységét – az Indítványozó és a hozzá hasonló módon közügyekkel foglalkozó civil szervezetek, nem kizártn magánszemélyek, vagyis lényegében bárki tekintetében dermesztő hatást vált ki azáltal, hogy folyamatosan fenntartja annak a veszélynek az érzetét, hogy valakivel szemben jogszerű és alapjogilag védett megnyilvánulásai miatt vizsgálat induljon, amelynek lefolyása és következményei előre nem láthatóak. Az ilyen megbélyegzés közvetlenül érinti a közélettel foglalkozók biztonságát és működését, ami nem megengedhető egy demokratikus társadalomban.

Az Indítványozó és a hozzá hasonló civil szervezetek – illetve lényegében bárki aki közéleti kérdésekben megnyilvánul – hozzájárulnak a demokratikus társadalmak fejlődéséhez és fennmaradásához, különösen az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatokkal összefüggő információk átadása, a hatalmi visszaélések és jogsértések feltárása révén. Kétségtelen, hogy ezért a civil szervezetek működése nem csak jogokkal, de kötelezettségekkel, felelősséggel jár, de ellenkező bizonyíték hiányában élvezniük kell a védelmet, hogy tevékenységük jogszerű. Az Alkotmánybíróság és az EJEB fent hivatkozott gyakorlatában alkalmazott szempontokat figyelembe véve megállapítható, hogy a Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései egyértelmű legitim cél nélkül, szükségtelen és aránytalan módon korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot.

3. A Szuvtv. Indítványozó által támadott 7. § (1)-(4) bekezdései, 8. § (1)-(2) bekezdései, valamint a Beadványozók által hivatkozott 6. § (7) bekezdése sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogot

Az Indítványozó részletesen ismerteti az Alkotmánybíróság gyakorlatát mind a tisztességes hatósági, mind a tisztességes bírósági eljáráshoz, mind pedig a jogorvoslathoz való jog kapcsán. Mindezekkel kapcsolatban előkérdés, hogy a Hivatal vonatkozásában ezen alapjogok felhívhatók-e, vagyis, hogy a Hivatal hatósági karakterrel bír-e. A Szuvtv. 8. § (2) bekezdése annyit rögzít, hogy a Hivatal vizsgálati eljárása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, azzal kapcsolatban közigazgatási pernek nincs helye. Emellett a Szutv. 6. § (7) bekezdése azt is kimondja, hogy a Hivatal – egyedi vagy éves – jelentésével szemben nincs helye jogorvoslatnak. Úgy tűnik tehát, hogy a Szuvtv. a hivatalt nem tekinti hatóságnak.

3.1. A hivatkozott alapjogok felhívhatósága

Az, hogy a felhívott alapjogok a Szuvtv. támadott rendelkezéseivel, illetve a Hivatal eljárásával összefüggésben is alkalmazandóak, két okból is megállapítható. Először is, kiindulópont, hogy "Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása (legyen az akár a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás) alapjogilag kötött."⁷⁶ Továbbá, "[a] közigazgatási döntések kapcsán külön foglalkozott az Alkotmánybíróság a közigazgatási döntések bíróságok általi felülvizsgálatával. E körben kifejtette: »az Alkotmánybíróság nyomatékosítja, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. «»Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.« [8/2001. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79] Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladatákként határozza meg.« {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]}."⁷⁷ Ki kell emelni továbbá, hogy "[i]ntézményvédelmi kötelezettsége körében az állam viszonylag tág mérlegelési szabadsággal rendelkezik a megfelelő eljárásjogi keretek meghatározására, azonban nem alkothat olyan szabályokat, amelyek valamely Alaptörvényben biztosított jogot alaptörvény-ellenes módon korlátoznak."⁷⁸ Az idézett alkotmánybírósági gyakorlat alapján tehát nem létezhet olyan államigazgatási szerv, amelynek alapjogokat érintő tevékenysége alapjogilag nem kötött, illetve az állam nem is hozhat létre ilyet.

Másodszor, egy közigazgatási szerv eljárása alapjogilag mindig kötött, amennyiben az hatósági jogköröket gyakorol. Az Alkotmánybíróság határozatainak fényében egy szerv

⁷⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [47]

⁷⁷ 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [41]

⁷⁸ 12/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [28]

hatósági karakterét az eset összes körülményei fényében kell meghatározni. Ezt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való joggal összefüggésben úgy fogalmazta meg a testület, hogy "a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előljárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságnak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni."⁷⁹

A hatósági karakter megállapíthatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy "»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 idézett döntésben a testület a hivatalbóli eljárás sajátosságaival jellemezte a hatósági eljárást és a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését. Megállapította, hogy a kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a fair eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.]."⁸⁰

Továbbá, "»[a] közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket« {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]}. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indoklás [85]}."⁸¹ Mindezekkel összefüggésben "a közigazgatási határozatokkal szembeni bírósági felülvizsgálat lehetősége egyszerre élvezi az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó bírósághoz fordulás jogának és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz való jog védelmét {lásd különösen: 3102/2023. (III. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [77] és [97]}. Ebből következően a közigazgatási határozatokat felülvizsgáló bírósági döntésekkel szemben alkotmányjogi panaszügyekben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részét

⁷⁹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]

⁸⁰ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [30]

⁸¹ 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [20]

képező bírósághoz fordulás joga, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése által garantált jogorvoslathoz való jog egymással szoros összefüggésben jelenik meg.”⁸²

3.2. A Hivatal hatósági karaktere

Amennyiben elfogadjuk, hogy Magyarországon minden államigazgatási szerv tevékenysége alapjogilag kötött, úgy a felhívott alapjogok automatikusan alkalmazandók a Szuvtv., illetve a Hivatal eljárásának vonatkozásában is. Amennyiben viszont követelmény, hogy az alapjogok felhívhatósága szempontjából az adott államigazgatási szerv hatósági karakterrel bírjon, úgy a következőkre szükséges rámutatni. A Szuvtv. – a fent ismertetettek fényében alaptörvény-ellenesen – az alkotmányos önazonosság/identitás, illetve a szuverenitás védelme érdekében hozza létre a Hivatalt. A Szuvtv. 1. § (4) bekezdése szerint a Hivatal fejezetet irányító szerve jogállással bíró központi költségvetési szerv. A Hivatal költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. A Hivatal számára feladatot csak törvény állapíthat meg [Szuvtv. 1. § (8) bekezdés]. A Hivatal szervezetét a Szuvtv. 4. alcíme határozza meg. Többek között, a Szuvtv. 14. § (1) bekezdése alapján a Hivatal elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. A Hivatal elnöke a megbízatása lejártával újra kinevezhető. A Hivatal elnöke a kinevezését követően a köztársasági elnök előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel esküt vagy fogadalmat tesz. A 20. § (1) bekezdése értelmében a Hivatal elnöke és elnökhelyettese, valamint a Hivatalnál foglalkoztatottak jogviszonyára a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A Hivatal a törvény szerint a társadalmi döntéshozatali folyamatokban az átláthatóság érvényesülését elősegítő tevékenységet végez, és együttműködik minden állami szervvel a nemzeti szuverenitás védelmének előmozdítása érdekében (Szuvtv. 4. §). A Hivatal más állami szervekkel és nem állami szervekkel megállapodást köthet a feladatai ellátáshoz szükséges tájékoztatás nyújtása érdekében. A megállapodások kizárólag a személyes, minősített és más adatok védelmére vonatkozó követelmények megtartásával köthetők meg (Szuvtv. 5. §). A Hivatalnak a Szuvtv. 3. §-a vizsgálati jogköröket állapít meg, amelyek eseti vizsgálathoz és eseti jelentéshez vezethetnek. Mind az eseti, mind az éves jelentés tartalmazza a Hivatal által feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket [Szuvtv. 6. § (1) bekezdés]. A Szuvtv. 3. alcíme tartalmazza a Hivatal vizsgálati eljárására vonatkozó szabályokat. Eszerint a Hivatal a Szuvtv. 7. § (1) bekezdése alapján a vizsgálati eljárás alá vont szervezettől – magánszemélyt, mint eljárás alá vontat a rendelkezés nem említ – tájékoztatást és adatszolgáltatást kérhet. Ugyanakkor a Szuvtv. 7. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Hivatal 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. Ezeket a hatásköröket konkretizálja a Szuvtv. – bizonyítási jellegű cselekményeket meghatározó – 8. §-a. A rendelkezés a)-c) pontjai alapján a Hivatal a vizsgált szervezet, valamint az adott ügyben érintett állami vagy önkormányzati szerv kezelésében lévő, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, arról másolatot készíthet, és az összes ilyen iratba – ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is – betekinthez, illetve azokról másolatot kérhet; a vizsgált szervezettől, a vizsgált szervezet bármely munkatársától,

⁸² 3434/2023. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [48]

illetve az adott ügyben érintett állami vagy önkormányzati szervtől írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet; 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. A Szuvtv. 10. § (2) bekezdése összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg a Hivatal vizsgálati eljárásaival összefüggésben, így például a vizsgálatban a Hivatal oldalán nem vehet részt, aki a vizsgálatot megelőző három naptári évben, illetve a vizsgálattal érintett időszakban a vizsgált szervezet vezető tisztségviselője, tagja vagy a vizsgált szervezettel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személy, vagy például aki rendszeres vagy tartós megbízási vagy vállalkozási jogviszonyban állt a vizsgált szervezettel a vizsgálat megkezdését megelőző három naptári évben, illetve a vizsgálattal érintett időszakban [Szuvtv. 10. § (2) bekezdés a) és b) pont].

Külön szükséges kiemelni, hogy a Szuvtv. 7. § (3) és (4) bekezdése alapján a Hivatal megkeresésének a vizsgált szervezet, valamint a megkeresett állami, önkormányzati szerv, szervezet vagy személy Hivatal által megállapított határidőn belül – köteles – eleget tenni. A határidő nem lehet rövidebb a megkereséstől számított tizenöt napnál. 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. Emellett, a Szuvtv. 12. §-a alapján a Hivatal elnöke kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága hallgassa meg a vizsgált szervezet vezetőjét, ha a vizsgált szervezet a 7. § (3) bekezdése szerinti határidőn belül nem ad tájékoztatást, illetve az adott ügy jellege, súlya egyébként indokolja.

Mindezek fényében a következők állapíthatók meg. A Szuvtv. 1. § (1) bekezdése szerint a Hivatal az alkotmányos önazonosság/identitás védelmére jött létre, míg 2. és 3. §-ai a szuverenitás védelmét jelölik meg az eljárások céljaként. Ismételten meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a Szuvtv. 3. § b) és c) pontja nem utal a szuverenításra sem. A Hivatalnak (bár alaptörvény-ellenes módon) de formailag megjelölte a törvényt. A Hivatal a Szuvtv. 3. § alapján, a szabályozás kimutatott alaptörvény-ellenessége miatt lényegében bármely, közéleti kérdésekben megnyilvánuló szervezetet, illetve a törvény 3. § a) pont vonatkozásában *expressis verbis* nem kizárta akár magánszemélyeket is – egyébként jogszerű cselekményeik miatt – vizsgálat alá vonhat. Meg kell jegyezni, hogy a Szuvtv. 3. §-a alapján bárkinek a tevékenységét vizsgálhatja a hivatal, a 7. és 8. §-a szerinti bizonyításai cselekményeit csak szervezetek vonatkozásában határozza meg.

A törvény 3. §-a "vizsgálati" tevékenységet említ, míg ezen tevékenységeivel összefüggésben, szervezetek vonatkozásában, a 8. § (1) bekezdésére tekintettel a Hivatal "bizonyítási jellegű" cselekményeket végezhet. Szükséges rámutatni, hogy a Szuvtv. nem ír elő közvetlen szankciót a Hivatal "bizonyítási jellegű" cselekményeivel összefüggésben, ugyanakkor a Hivatallal való együttműködést – mind a vizsgált szervezet, mind minden más a Hivatal által megkeresett akár állami szerv, akár magánszemély oldalán – határidőhöz kötött kötelezettségként rögzíti. Amennyiben a vizsgálat alá vont, illetve megkeresett szerv vagy személy 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 [Szuvtv. 7. § (4) bekezdése]. Az együttműködési kötelezettség elmulasztása vonatkozásában szankciónak tekinthető, hogy a Hivatal elnöke kezdeményezheti a

vizsgálattal érintett szerv vezetőjének az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága általi meghallgatását. A fentiekben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságához való joggal összefüggésben bemutatásra került, hogy a Hivatal akár egyedi, akár éves, honlapján közzétett jelentése jogsérelmet okozhat az előre nem azonosítható érintetteknek, jelen esetben és konkrétan pedig az Indítványozónak. A Hivatallal való együttműködés nem opcionális, hanem törvény által előírt kötelezettség, így az az érintett, amely a Hivatal megkeresésének nem tesz eleget, törvényt sért. Bár a Hivatalnak nincs közvetlen szankcionálási jogköre a "bizonyítási jellegű" cselekményeinek kikényszerítésére, annak lehetősége, hogy ennek ténye megjelenhet a Hivatal éves jelentésében, indirekt módon – mivel, ahogy bemutatásra került, mind az egyedi mind az éves jelentés alkalmas lehet az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságához való jog alaptörvény-ellenes korlátozására – kényszerítőleg hathat a megkeresett szerv vagy személy vonatkozásában.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 7. § (2) bekezdése alapján a törvény alkalmazásában úgy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Ki kell emelni, hogy a rendtartás csak alkalmazásában ad meghatározást a hatósági ügy fogalmára. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, az alapjogok védelmének szempontjából hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások. Döntő körülmény, hogy a Hivatal mind jelentései, mind pedig eljárási cselekményei az ismertetettek miatt lényegében bármely szervezet, illetve magánszemély alapjogainak sérelmét eredményezhetik. Mindezen körülmények összessége és nem az egyes szabályozási elemek adják meg, hogy a Hivatal eljárása és jelentése hatósági karakterrel bír.

A hatósági karakter vizsgálatakor meg kell különböztetni a Hivatal sajátosságait az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: Ász.) formálisan hasonló elemeket tartalmazó eljárásától, figyelembe véve, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a hatósági karaktert csak a szabályozás összességének fényében lehet megállapítani.

Először is rá kell mutatni, hogy a jogalkotót a Szuvtv. szövegezésekor formailag vélhetően az Állami Számvevőszékről 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ásztv.) inspirálta. A Szuvtv. számos ponton hasonlóan szabályozza a Hivatal eljárását, mint az Ásztv. az Ász esetén. Így például az Ász. kezdeményezheti más szervek eljárását az ellenőrzött szervezetekkel és felelős személyekkel szemben [1. § (5) bekezdés]; jelentései, illetve az abban foglalt megállapításai és következtetései bíróság, vagy hatóság előtt nem támadhatók meg [Ásztv. 1. § (6) bekezdés]; az Ász. maga alakítja ki ellenőrzésére vonatkozó szabályait és módszereit [Ásztv. 23. § (1) bekezdés]; az Ász. nevében ellenőrzést végző az ellenőrzés során jogosult más szervezettől adatot vagy tájékoztatást kérni, amely annak 8 napon belül köteles eleget tenni és amely csak jogszabálysértés esetén tagadhatja meg a megkeresést [Ásztv. 25. § (3) bekezdés]; az ellenőrzést végző az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerek adatállományába akkor is betekinthet, illetve azokról másolatot, kivonatot készíthet, ha azok minősített adatot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak [Ásztv. 27. § (1) bekezdés]; ugyanez vonatkozik a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokra, illetve adatállományra [Ásztv. 27. § (2) bekezdés]; az Ász. a megismert személyes adatokat például büntetőeljárás megindítása céljából

továbbíthatja [Ásztv. 27. § (7) bekezdés]; az Ász. által vizsgálható szervezet és annak munkavállalója közreműködni köteles, ami például legalább öt munkanapos határidőn belül adatok és dokumentumok rendelkezésre bocsátását jelenti [Ásztv. 28. § (1) és (2) bekezdés]; az Ász. közvetlen adathozzáférésre és adatfelhasználásra jogosult a közérdekű adatokat és közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó állami és önkormányzati nyilvántartásokhoz és adatbázisokhoz [Ásztv. 28. § (7) bekezdés]; az Ász. megállapításait észrevételezés céljából megküldi az ellenőrzött szervezetnek, illetve annak, akinek személyes felelősségét állapítja meg, ők pedig 15 napon belül észrevételeket tehetnek [Ásztv. 29. § (1) és (2) bekezdés]; az Ász. 30 napon belül válaszol az észrevételekre, a figyelembe nem vett észrevételeket jelentésében feltünteti és köteles megindokolni, hogy azokat miért nem vette figyelembe [Ásztv. 29. § (3) bekezdés]; az Ász. az általa végzett ellenőrzésekről nyilvános jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket [Ásztv. 32. § (1) és (3) bekezdés]; a vizsgált magánszemély vagy a jogi személy vezetőjének neve és az ellenőrzés során vizsgált tevékenységgel kapcsolatba hozható személyes adata – különleges adat kivételével – közérdekből nyilvános adat, és a jelentésben nyilvánosságra hozható, vagy egyéb módon hozzáférhetővé tehető [Ásztv. 32. § (4) bekezdés]; az Ász. az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az Ász. részére megküldeni [Ásztv. 33. § (1) bekezdés]; amennyiben az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld, az Állami Számvevőszék elnöke az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti, vagy kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, illetve szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését [Ásztv. 33. § (3) bekezdés]; az előbbi rendelkezés alkalmazandó a közreműködési kötelezettség elmulasztása esetén is [Ásztv. 28. § (5) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság az Ásztv. 1 § (6) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata során állást foglalt arról, hogy az Ász. nem tekinthető hatóságnak. A 32/2019. (XI. 15.) AB határozatból a következőket szükséges kiemelni: "Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik. [...] Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján megállapítja, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozik, valamint az ellenőrzött szervezetek azon kötelezettsége, hogy az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzései során a jelentéstételi kötelezettség teljesítése érdekében együttműködni és az ellenőrzéshez a törvény alapján szükséges dokumentumokat a rendelkezésére bocsátani kötelesek, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya. [...] Az ÁSZ tv. értelmében az ÁSZ ellenőrzései során, minthogy hatósági jogkör nélküli hivatalnak minősül, nem tekinthető hatóságnak és bíróságnak, az ellenőrzései eredményeként elfogadott jelentések nem kötelező érvényű hatósági döntések, illetve nem ítéletek, továbbá az ÁSZ közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik. Az ÁSZ az általa folytatott ellenőrzésekről az ÁSZ tv. 32. §-a alapján jelentést készít, amely a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazza. Következésképpen az ÁSZ által készített jelentéseknek az ÁSZ tv. értelmében csak a feltárt tényállás és az ellenőrzési megállapítások

képezik részét, az ellenőrzött szervezettel szembeni jogkövetkezmények alkalmazására, ekként szankciók alkalmazása az ÁSZ az ÁSZ tv. értelmében, és a pártok gazdálkodásának ellenőrzése tekintetében a Párttv. értelmében nem rendelkezik hatáskörrel. Az ÁSZ jelentései az ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdése értelmében nyilvánosak. [...] Az ÁSZ tv. az Ákr. 9. §-a szerinti értelemben nem jogosítja fel az ÁSZ-t hatósági hatáskör gyakorlására, ekként az ÁSZ nem tekinthető hatóságnak az Ákr., illetve a Ket. fogalomrendszerében. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben ugyanezen következtetésre jutott az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek értelmezésével. Az ÁSZ tv. fent idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzések nem minősülnek közigazgatási hatósági eljárásnak vagy bírósági eljárásnak. Az indítványozó által kifogásolt ÁSZ jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában azok döntés jellege az ÁSZ tv. valamint a 2017. december 31-ig hatályos Ket. 12. § (2) bekezdése és 71. § (1) bekezdése értelmében, valamint a 2018. január 1-jétől hatályos Ákr. 7. § (2) bekezdése, 9. §-a és 80. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg. [...] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás nem minősül az indítványozó ügyében hozott hatósági jogkörben hozott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak, ekként ezen dokumentumokkal szemben az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján nem kellett a bírósági felülvizsgálat lehetőségét biztosítania a jogalkotónak. Mindazonáltal az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése alapján az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás esetében nem értelmezhető azok közigazgatási jogvita jellege, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével együtt értelmezve továbbra sem követelmény a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása ezen ÁSZ által kibocsátott dokumentumok vonatkozásában. [...] Alkotmányos jelentősége van ugyanis annak, hogy a számvevőszéki ellenőrzés során az ÁSZ valamennyi szükséges információ és dokumentum birtokában legyen annak érdekében, hogy jelentésében, amely a nyilvánosság számára is hozzáférhető, hiteles és pontos tények alapján tegyen megállapításokat, amelyek alapján az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok előtt eljárás indulhat a jogsértések kiküszöbölése érdekében. [...] Az ÁSZ tv. alapján az ÁSZ-t megillető szigorúbb jogosítványok azonban továbbra sem eredményeznek az ÁSZ számára közvetlen szankcionálási jogkört, hiszen az ÁSZ jogsértés gyanúja esetén a régi ÁSZ. tv.-hez képest ugyan szélesebb körben, azonban továbbra is csak kezdeményezni jogosult a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság eljárását. [...] Az Alkotmánybíróság visszautal a határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [36] és köv.) tett megállapításaira és okfejtésére, amelynek következtében az ÁSZ ellenőrzési eljárása során elfogadott jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás vonatkozásában nem állapítható meg azok hatósági döntés, közigazgatási cselekmény, közigazgatási tevékenység jellege, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezhetik. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ nem minősül hatóságnak, az ellenőrzése eredményeit rögzítő jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás pedig nem minősül hatósági jogkörben hozott döntésnek, az ÁSZ eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése. [...] Következésképpen az ÁSZ fizetési felhívását követően az Áht. 75. §-a és a Rendelet 3. §-a értelmében a Magyar Államkincstár köteles döntést hozni a Párttv. 4. § (2) és (4) bekezdése szerinti esetben a pártnak a központi költségvetésből járó támogatás csökkentéséről, illetve, amennyiben a párt határidőben nem fizet, úgy a Magyar Államkincstár az adóhatóságot megkeresi. A Magyar Államkincstár döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. [...] Következésképpen a fentebb hivatkozott jogszabályok – így különösen a jelen ügyben

érdemben vizsgált ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése, valamint a jelen ügyben erre vonatkozó alkotmányossági kérelem hiányában, érdemben nem vizsgált Párttv. 4. §-a és 10. § (2) bekezdése – nem értelmezhetők akként, hogy az ÁSZ megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények – amilyen például a Magyar Államkincstár pártnak járó támogatás csökkentése illetve visszafizetésének előírása tárgyában hozott határozata – jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében nem vizsgálhatná felül. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a bíróságnak ezen érdemi felülvizsgálata során a párt támogatása vissza-fizetésének, illetve csökkentésének jogalapja körében az összecszerűsége is kiterjedő felülvizsgálatot kell végeznie.”⁸³ Továbbá az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként megállapította, hogy az Ász. megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összecszerűségére is kiterjedően felülvizsgálja.

Mindezek azt a látszatot kelthetik, hogy a Szuvtv. és a Hivatal alkotmányos megítélése az Ász.-ével és az Ásztv.-vel hasonlatos, hiszen a Hivatalnak sincs közvetlen szankcionálási hatásköre. Ezzel összefüggésben a következőket szükséges kiemelni. Először is, egy adott szerv hatósági karakterét az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében a szabályozás összessége alapján lehet megállapítani. Másodszor, az ágazati jogszabályok (így az Ákr. vagy a Kp.) nem szűkíthetik be az alkotmányos értelmezést egy adott fogalom kapcsán, hiszen ellenkező esetben az alkotmányos vizsgálat csak a jogszabályi rendelkezések jogalapjára vonatkozhatna. Harmadszor, a Hivatallal ellentétben az Ász. alkotmányos jogállása és funkciója egyértelmű, feladat és hatásköreinek pontosan meghatározott alkotmányos és törvényi alapja van [Alaptörvény 43. cikk Ásztv. 1. § (1) bekezdés, 3-5. §§]. Az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette, hogy miért nem tekinti hatóságnak az Ász.-t ezáltal pedig miért nem vonatkoznak rá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésének garanciái. Ennek fő indoka, hogy az Ász. nem hoz kötelező erejű hatósági döntést, nincs közvetlen szankcionálási hatásköre, illetve eljárása nem tekinthető közigazgatási eljárásnak. Szükséges megjegyezni, ahogy erre a határozathoz csatolt különvélemények is rámutatnak, az Ász. eljárásával kapcsolatban is lehetne amellet érvelni, hogy annak eljárása hatósági karakterű, illetve, hogy azzal kapcsolatosan is szükséges biztosítani az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt garanciákat.

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró rámutatott, hogy az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna kimondania, hogy “jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, és a jogalkotót kellett volna felhívnia, hogy a szabályozás rendszerét újragondolva tegye lehetővé az ÁSZ jelentéseinek az érintettek általi – akár közvetett, akár közvetlen – vitatathatóságát.”⁸⁴ Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó kifejtette a következőket: “[a]z alkotmányos követelmény a kötelezettség megállapítását az ÁSZ-ról – anélkül, hogy ezt kifejezetten kimondaná – a Magyar Államkincstárra transzformálja és – feltételezésem szerint – az Rendeleten alapuló eljárásával szemben kívánja érvényesíttetni az indítványban sérelmezett alapjogokat. Véleményem szerint az Alaptörvény nem teszi lehetővé, hogy a miniszter irányítása alá tartozó Magyar Államkincstár mint államigazgatási szerv, ellenőrizze, illetve kötelezze a

⁸³ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [34], [35], [47], [51], [57], [62], [63], [64], [71], [72]

⁸⁴ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [99]

pártokat a vagyoni hozzájárulások elfogadása körében. A kötelezés jogalapját és összecszerűségét csak olyan államigazgatási szervvel szemben lehet hatékonyan vitatni közigazgatási vagy bírósági eljárásban, amely hatáskörrel rendelkezik azokról dönteni. [...] Az indítványozó alapjogainak érvényesülését jogállami módon az szolgálja, ha a gazdálkodásával kapcsolatos esetleges kötelezés tárgyában – garanciákkal biztosított eljárási keretek között – független, pártatlan bíróság dönt. Ehhez az eredményhez akkor lehetett volna eljutni, ha a döntés során az alapjogi megközelítés mellett államszervezeti (hatalommegosztási) szempontokat is figyelembe vett volna a testület az ügyben. [...] A „hivatali típusú” számvevőszékek – szakirodalmi megállapítások szerint – a westminsteri modellbe illeszkednek. A modell jellemzője az, hogy a külső pénzügyi kontrollt az alkotmányos szerv nem közigazgatási cselekményként végzi. Eszköze a nyilvánosságra hozatal és a különböző eljárások kezdeményezése. Hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény az ÁSZ-t nem egy szervtípusként, hanem szervként hozza létre, ugyanúgy, ahogy például a Magyar Nemzeti Bankot (Alaptörvény 41. cikk). Ebből az következik, hogy maga az Alaptörvény jelöli ki az ÁSZ jogállását a hatalom megosztásának elvére épülő államszervezetben [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés], méghozzá azzal a vívmányként értékelt tartalommal, hogy a magyar számvevőszék hivatalként a törvényhozó hatalmi ág szerve. Ez a tartalom pedig esetében kizárja a végrehajtó hatalom eszközrendszerének alkalmazását. [...] A Párttv. hivatkozott rendelkezései értelmében az ÁSZ jogkövetkezményeket kiváltó fizetési felhívása jogalakító jellegű, ami a hatósági határozatokat jellemzi. A befizetési kötelezettségen felüli visszatartás Párttv. általi előírása pedig kvázi közigazgatási szankció, amellyel szemben jelenleg nem érvényesülnek a 17/2019. (V. 30.) AB határozat (Indokolás [65]–[66] és [88]–[90]) szerinti követelmények. [...] Az eddigiekből következőleg – figyelemmel az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdésére, valamint a C) cikk (1) bekezdésére is – az ÁSZ Párttv.-en alapuló, hatósági határozatokra jellemző joghatás kiváltására alkalmas kötelező felhívása további alkotmányozói beavatkozás nélkül alaptörvény-ellenes.”⁸⁵

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró úgy érvelt, hogy “helyes álláspont megítélésem szerint, ha elismerjük az ÁSZ hatóság jellegét a közpénzzel gazdálkodók ellenőrzése körében, míg a tevékenysége többi részében ez a hatósági jelleg nem állapítható meg. Ebből következik, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése beleütközik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe, és így alaptörvény-ellenesség miatt meg kell semmisítenünk.”⁸⁶ Dr. Schanda Balázs és Dr. Szalay Péter alkotmánybírók úgy vélték, hogy az “következik a hatalommegosztás elvéből, hogy a végrehajtó hatalmi jogosítványok gyakorlása esetén (így fizetési felszólítás kibocsátása esetén) a szabályozás biztosítsa a hatósági eljárásokkal és döntésekkel szemben támasztott garanciákat. Ez a jelen ügyre vetítve azt jelenti, hogy ha a Számvevőszék hatósági jellegű, hatású döntést hoz, akkor a tényállás tisztázására, a döntés indokolására és a jogorvoslat érvényesíthetőségére ugyanazokat a garanciákat kell alkalmazni, mint a közigazgatási döntésekkel szemben. Vagy az ilyen döntés lehetősége, vagy az érdemi jogorvoslat hiánya alkotmányellenes. Azt a kérdést, hogy az Állami Számvevőszék megállapítást tesz, vagy hatósági jogkört gyakorol, nem elnevezése alapján, hanem tartalmi vizsgálat alapján lehet eldönteni. Jelen esetben a Számvevőszék megállapításaihoz a Párttv. közvetlen joghatást kapcsol, azaz a kibocsátott aktus hatását tekintve hatósági határozat.”⁸⁷

⁸⁵ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [109], [111], [113], [116], [117]

⁸⁶ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [127]

⁸⁷ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [129], [130] és [134]

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ász., bár valóban nem hozhat közvetlenül kötelező határozatot, jelentéseit jogszabályok által előírt olyan eljárások követik, amelyek viszont már egyértelműen hatósági karakterrel bírnak. Az Alkotmánybíróság érzékelve ennek jelentőségét, alkotmányos követelményt fogalmazott meg, lényegében azt eredményezve, hogy az Ász. megállapításai is vitathatókká váltak. Az idézett különvélemények arra mutattak rá, hogy az Ász. speciális jogállása miatt ez egyfelől nem megfelelő megoldás, másfelől pedig az Ász. megállapításai a jelenlegi szabályozási környezet összességére tekintettel igenis hatósági jellegűek. Mindezekkel szemben a Hivatal jogállása kapcsán rá kell mutatni, hogy az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése csupán annyit rögzít, hogy az alkotmányos önazonosság védelme érdekében sarkalatos törvénnyel létrehozott, független szerv működik. Ez a rendelkezés merőben eltér az Ász. jogállását meghatározó alaptörvényi rendelkezéstől, amely szerint az Ász. az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve [Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény nem létrehozta a Hivatalt, hanem létrehozására ad felhatalmazást az Országgyűlésnek, amely így nagy szabadsággal bír a szabályozási keret kialakításában. Ennek fényében pedig kijelenthető, hogy a Hivatal státusza és alkotmányos megítélése nem lehet azonos a speciális alkotmányos jogállású Ász.-szal. Az hatalommegosztás rendszerében a speciális jogállású szervekről – és különösen azok státuszáról – maga az Alaptörvény rendelkezik. Ezzel együtt, egy állami szerv szükségszerűen besorolandó valamely hatalmi ág típusába.

A Hivatal – a Szuvtv. 2. § a) bekezdésével összefüggésben kifejtetteket nem említve – jogalkotást nem végez, illetve igazgatszolgáltatási tevékenységet [v.ö. Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés] sem folytat. Mivel az Alaptörvény kifejezetten nem rendezi a státuszát, ezért az előzőkre figyelemmel végrehajtói karakterű intézménynek tekinthető. Mindezt megerősíti a Hivatal szervezeti felépítése, például az elnök kinevezésének módja. A Hivatal – ellentétben az Ász.-szal [v.ö.: Ásztv. 4. § (1) bekezdésével] éves jelentését nem az Országgyűlésnek készíti, csupán tájékoztatásul megküldi az Országgyűlés nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottságának és a Kormánynak. A Kormány az éves nemzeti szuverenitásjelentés közzétételétől számított három hónapon belül a Hivatalnak küldött válaszában ismerteti, hogyan fogja kezelni az éves nemzeti szuverenitásjelentésben foglalt megállapításokat [Szuvtv. 6. § (5) bekezdés]. A rendelkezés fényében a Hivatal éves jelentései tehát elsősorban a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozó javaslatokat tartalmaznak. Más szavakkal: a Hivatal kormányzati szerv és ezt egyértelműen elismeri a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvény 1. § (4) bekezdésének g) pontja, amely szerint a Hivatal autonóm államigazgatási szerv. Márpedig a felsorolt autonóm államigazgatási szervek – a Nemzeti Választási Iroda sajátos helyzetéből fakadó kivételével – hatósági jogköröket gyakorolnak.

Az Ász. feladat- és hatáskörei konkrét, behatárolható jogalanyi kört érintenek [v.ö.: Ásztv. 3-5- §§]. Szűkebben például, a politikai pártoknak számolnia kell az Ász. eljárásával és annak következményeivel akkor is, ha azok nem közvetlenül az Ász. jelentése folytán, hanem egy másik állami szerv közreműködésével kerülnek foganatosításra. Ezzel szemben, ahogy bemutatásra került, a Hivatal lényegében bármely jogalany bármely közélettel kapcsolatos tevékenységét vizsgálat alá vonhatja, jelentése pedig az eljárás végét jelenti. Megállapítása került, hogy a hivatal jelentése annak eljárását követően alapjogsérelemet okozhat. Ez pedig, figyelembe véve az előzőket, azt jelenti, hogy egy állami szerv amely bármely jogalanytól kötelező együttműködést követelhet, eljárása végén olyan aktust hoz, amely igenis kihat az

érintettek jogi helyzetére. Márpedig az alkotmánybíróági gyakorlatot figyelembe véve nem létezhet olyan, a jogalanyok alapjogait érintő eljárás, amely nem felel meg a tisztességes követelményének. Rá kell mutatni, hogy az Alkotmánybíróságnak a 32/2019. (XI. 15.) AB határozatban kimondott alkotmányos követelménye eredményeként ez az Ász. eljárása kapcsán is érvényesíthető végső soron, míg a Hivatal vonatkozásában ilyen közvetett lehetőség sem áll rendelkezésre. A szabályozás összessége tehát arra a megállapításra vezet, hogy a Hivatal hatósági karakterű, mert 1) jelentése és már eljárása is alapjogsérelmet okozhat és mert 2) mind felépítése, mind eljárásának sajátosságai mind pedig a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyzete ezen karakter megállapíthatóságát támasztja alá. Az, hogy a jogalkotó formailag olyan megoldást választott a Szuvtv. megszövegezésénél amelyet korábban már alkalmazott, nem jelenti – és nem jelentheti – azt, hogy a két jogszabály alkotmányos megítélése teljes mértékben analóg legyen. Az alkotmányos értelmezésnek ugyanis minden körülményt figyelembe kell vennie a teljes szabályozási környezet vizsgálatával. Egy szabályozási forma átvétele különböző helyzetekre nem eredményezheti azok automatikusan azonos alkotmányos megítélését.

3.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Indítványozó által hivatkozott döntések teljes megismétlése nélkül a következőket szükséges kiemelni. Először is "[j]ogállami keretek között a »tisztességes« 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 eljárásának pedig mércéje."⁸⁸ Vagyis a "tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jöllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira."⁸⁹

Bővebben: "[a] közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket» {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]}. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indoklás [85]}."⁹⁰

⁸⁸ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]

⁸⁹ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [34]

⁹⁰ 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [20]

A Hivatal hatósági karakterével kapcsolatosan meg kell továbbá jegyezni, hogy "[m]árpedig az Alaptörvény emberképével nem áll összhangban az a hatósági működés, amelyben az ügyfél a hatóság közérdekvédelmének »elszenvedője, avagy amelyben a szubjektív jogvédelem méltatlanul háttérbe szorul. Következésképpen az iratbetekintés törvényben biztosított jogának a sérelme annyiban jelenti a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog korlátozását, amennyiben az ügyfél (adózó) nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogát csorbítja. Az iratbetekintés a közigazgatási szerv jogszerű működésének egyik törvényi garanciája és emellett az ügyfelek hatósági eljárásban való hatékony részvételének lehetőségét alapozza meg. Emiatt a nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához is szükségképpen hozzátartozik."⁹¹ Ezen felül, az eljárással kapcsolatosan: "az egyes részjogosítványokból az előbbiek szerint építkező tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalma másként is megragadható. Teljességre törekvő megközelítésben ez az alapjog ugyanis a hatóság jogi eljárásának egészére nézve jelent egy alapjogilag egységként értékelt és védett minőséget. Míg az alapjog részét képező jogosítványok az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti kritériumrendszerben igazolható módon korlátozhatók, addig 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."⁹²

Szűkebben, a Hivatal jelentésével összefüggésben ki kell emelni, hogy "az alkotmánybíróági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. Végül arra is rámutat a testület, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik. {Összefoglalva lásd: 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [27]–[28] bekezdések}. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához – egyebek mellett – elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát [26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398.]."⁹³

Szintén a Hivatal jelentésével összefüggésben ki kell emelni, hogy "[a] jogorvoslathoz való alapjog tartalmát érintően az Alkotmánybíróság először rámutat arra, hogy – az Alkotmányhoz hasonlóan – az Alaptörvény valamely személy jogát, jogos érdekét érintő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntések ellen teszi lehetővé a jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előjárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak 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 határozatait tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz

⁹¹ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [37]

⁹² 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [39]

⁹³ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]

fordulást.”⁹⁴ Illetve, “[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, vagyis az alkalmazandó jogszabálynak az elbírálhatóság szempontjából megfelelő mércét vagy szempontot kell tartalmaznia, melynek alapján a bíróság az állított jogsérelem fennálltát vagy hiányát megállapíthatja.”⁹⁵ Szűkebben: “[a]z Alkotmánybíróság fenti határozatából következően 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 felülbírálhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is a polgári perrendtartás 339/B. §-ában írt korlátozás figyelembe vétele mellett. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”⁹⁶

Végezetül: “a közigazgatási határozatokkal szembeni bírói felülvizsgálat lehetősége egyszerre élvezi az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó bírósághoz fordulás jogának és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz való jog védelmét {lásd különösen: 3102/2023. (III. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [77] és [97]}. Ebből következően a közigazgatási határozatok felülvizsgáló bírói döntésekkel szemben alkotmányjogi panaszügyekben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részét képező bírósághoz fordulás joga, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése által garantált jogorvoslathoz való jog egymással szoros összefüggésben jelenik meg.”⁹⁷

3.4. A Szuvtv. Indítványozó által támadott 7. § (1)-(4) bekezdése, 8. § (1)-(2) bekezdéseinek, valamint a Beadványozók által hivatkozott 6. § (7) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

3.4.1. A Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírói eljáráshoz való jogot és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot

Az Indítványozó részletesen ismertette az Alkotmánybíróság gyakorlatát az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése vonatkozásában. A Beadványozók az előbbieken arra mutattak rá, hogy a Szuvtv., illetve a Hivatal eljárásának vonatkozásában a felhívott alapjogok két okból is alkalmazandók. Egyfelől a Hivatal, mint államigazgatási szerv, tevékenysége *ab ovo* alapjogilag kötött, illetve az is megállapítható, hogy eljárása hatósági karakterrel bír, ezért annak meg kell felelnie az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiben foglaltaknak.

⁹⁴ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]

⁹⁵ 25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [62]

⁹⁶ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [88]

⁹⁷ 3434/2023. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [48]

Először is, figyelemmel az eddig kifejtettekre a Szuvtv. 6. § (7) bekezdése, illetve a 8. § (2) bekezdése sérti az Alaptörvény XXIV. (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, mert alaptörvény-ellenesen zárja ki az említett alapjogok felhívhatóságát a Hivatal eljárásával összefüggésben.

Másodszor, a támadott és a Beadványozók által hivatkozott rendelkezések sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. A támadott rendelkezések alapján a Hivatal ugyanis nem köteles eljárásának megindításáról, annak indokairól a vizsgált szervezetet, adott – a törvény szövege által nem kizárt – esetben magánszemélyt értesíteni. A Szuvtv. eljárása határidőhöz nem kötött. A Szuvtv. 6. § (8) bekezdése csupán annyit rögzít, hogy az egyedi, illetve az éves 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. A rendelkezés azonban nem tekinthető olyannak, mint amely az eljárás tisztességességét, azon belül is az érintett szervezet iratbetekintési, illetve védelemhez való jogát garantálná, illetve jogorvoslatot – ahogy azt az Alkotmánybíróság az Ásztv. hasonló tartalmú rendelkezésével összefüggésben de más szabályozási környezetben már megállapította⁹⁸ – jelentene.

Mivel a Hivatal nem köteles eljárásának megindításáról az érintett szervezetet értesíteni, rendkívül nehézséget okozhat egy, adott esetben bármire kiterjedő vizsgálati jelentés minden megállapítására tizenöt napon belül érdemben reagálni. Másodszor, a vizsgálatral érintett szervezet észrevételeit a Hatóságnak nem kötelessége figyelembe venni, az eljárás eluzív jellegéből adódóan azokat lényegében bármely indok – akár csak formális – megjelölésével figyelmen kívül hagyhatja. Ugyanakkor, ha figyelembe is veszi a Hivatal a vizsgálat alá vont szervezet észrevételeit, ismételten az eljárás önkényes jellege miatt, azok a Hivatal megállapításait érdemben nem tudják befolyásolni. További probléma, hogy a hatósági eljárásokban az ügyfél jellemzően beavatkozhat még az eljárás folyamán az információszerzési folyamatba (jelen lehet a tanúk meghallgatásánál, még az eljárás során értesül arról, hogy milyen bizonyítékokat szerez be a hatóság, ellenbizonyítást indíthat, észrevételeket tehet, stb.). Ezzel szemben az érintett a Szuvtv. rendelkezései miatt nem az eljárás folyamatában, hanem csak annak lezárulta után kap egy szűk határidejű észrevételezési lehetőséget, mely észrevételeket – ahogy az előbbiekben kifejtésre került – nem is kell a Hivatalnak figyelembe vennie. Ez jelentősen csökkenti az "ügyfél" részvételi lehetőségét, és az eljárás tárgyává teszi, annak alanya helyett. Ezen érvekre tekintettel a Szuvtv. támadott rendelkezései nem garantálják az eljárást tisztességességét, ezért sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.

Harmadszor, sem a Hivatal jelentéseivel, sem pedig – alapjogokat érintő – eljárási cselekményeivel szemben nincs helye jogorvoslatnak, illetve a bírósághoz fordulás joga kizárt. Ez ugyanakkor, az alkotmánybírósági gyakorlat fényében, sérti az Alaptörvény XXVIII.

⁹⁸ V.ö.: 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [42]

cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogot.

Összességében tehát a Hivatal eljárása és jelentései hatósági karakterrel bírnak, így eljárásának tisztességesnek kell lennie, megállapításaival szemben pedig az érintett bírósági jogorvoslattal kell, hogy élhessen. A Szuvtv. támadott rendelkezései a kifejtettek fényében mindezekkel ellentétesek, ezért sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat.

3.4.2. A Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései szükségtelen és aránytalan korlátozást valósítanak meg

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságához való jog sérelmének kapcsán ismertetésre került, hogy a Szuvtv. rendelkezései alapján nem állapítható meg, hogy az alapjogok kimutatott korlátozása pontosan milyen legitim cél érdekében történik. Ugyanez állapítható meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogok, pontosabban azok részjogosítványai kapcsán. Tehát a Szuvtv. támadott, illetve a beadványban megjelölt rendelkezései szükségtelen korlátozást valósítanak meg, ezáltal pedig alaptörvény-ellenesek. Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog kapcsán megszorító: "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."⁹⁹

4. A Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközése

A Beadványozók tudatában vannak annak, hogy az Indítványozó nem kezdeményezhette az Alkotmánybíróság előtt egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [v.ö.: Abtv. 32. § (2) bekezdése]. Ugyanakkor arra az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján hivatalból lehetősége és egyben kötelezettsége van. A Beadványozók itt megjegyzik, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ezen alkotmányos parancs az állam minden szervét, így az Alkotmánybíróságot is köti. Emlékeztetni kell arra, hogy "[a] 166/2011. (XII. 20.) AB határozat kimondta, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata a normakontroll egy speciális változata, amely esetén az irányadó jogforrás nem az Alkotmány, hanem az érintett nemzetközi szerződés (ABH 2011, 545, 557). A döntés azt is rögzítette, hogy egy nemzetközi szerződés – éppen az Egyezmény – tartalmának feltárása során »az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához [...] az Egyezmény hiteles (autoritativ) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul« {ABH 2011, 557., megerősítette a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság – ismételten az Egyezménnyel és az EJEB gyakorlatával összefüggésben, szintén az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során – a 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, indokolásának [32]

⁹⁹ 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [41]

bekezdésében hangsúlyozta, hogy nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi.¹⁰⁰ Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége, de kötelessége is a magyar jog nemzetközi joggal való összhangjának biztosítása, akár a magyar jog nemzetközi jogba ütközésének megállapításán keresztül. Amennyiben az Alkotmánybíróság e kötelezettségének nem tesz eleget, úgy felmerülhet, hogy döntése következtében egy arra jogosult nemzetközi szerv megállapítja, hogy Magyarország nemzetközi szerződésben önként vállalt kötelezettségeit megszegte. A Beadványozók ezért kérik, hogy az Alkotmánybíróság az alábbi indokok miatt vizsgálja meg a Szuvtv. támadott rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe – konkrétan az Egyezménybe – ütközését és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján semmisítse meg azokat.

4.1. A Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései sértik az Egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jogot

A fentebb bemutatott, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való alapjog megsértését alátámasztó érvelés részeként részletesen ismertetett EJEB gyakorlat és az azt felhasználó jogi érvelés megalapozzák a Szuvtv. támadott rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközését is. Ezért ezek megismétlésétől jelen résznél eltekintünk, de kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy vegye figyelembe azokat az Alaptörvény Q cikkére tekintettel az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján lefolytatott vizsgálatnál.

4.2. A Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései sértik az Egyezmény 11. cikkében biztosított egyesülés szabadságához való jogot

Az Egyezmény 11. cikke értelmében mindenkinek joga van a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. Az EJEB az Egyezmény 11. cikkének értelmezése kapcsán kifejtette, hogy a politikai pártok mellett az egyéb céllal alakult egyesületek fontosak a demokrácia megfelelő működéséhez, illetve hangsúlyozta, hogy ahol a civil társadalom egészségesen működik, ott a polgárok demokratikus folyamatokban való részvétele nagymértékben azáltal valósul meg, hogy olyan egyesületekhez tartoznak, amelyekben integrálódhatnak egymással és közösen követhetnek közös célokat.¹⁰¹ Ezzel összefüggésben rá kell mutatni, hogy az EJEB értelmezése szerint a személyes véleményeknek a gondolat-, lelkiismeret és vallásszabadság, valamint a véleménynyilvánítás szabadsága (Egyezmény 9. és 10. cikk) formájában garantált védelme az egyesülés szabadságához való (Egyezmény 11. cikk) jog egyik célja is.¹⁰² Másképp megfogalmazva: "a 11. cikket – önálló szerepe és sajátos alkalmazási köre ellenére – a 10. cikk fényében is vizsgálni kell. A vélemények védelme és a véleménynyilvánítás szabadsága a 11. cikkben foglalt gyülekezési és egyesülési szabadság egyik célja."¹⁰³ Meg kell továbbá jegyezni, hogy "a Bíróság úgy véli, hogy a 11. cikk az

¹⁰⁰ 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]

¹⁰¹ Gorzelik és mások kontra Lengyelország [GC], 2004, 92. §

¹⁰² Young, James és Webster kontra Egyesült Királyság, 1981, 57. §

¹⁰³ Szabadság és Demokrácia Párt (ÖZDEP) kontra Törökország, 1999, 47. §

egyesülési szabadság *lex specialis*-ként elsőbbséget élvez, és az ügyet elsősorban e rendelkezés alapján tárgyalja, ugyanakkor a 10. cikk fényében értelmezi.”¹⁰⁴

Az EJEB gyakorlatának fényében az egyesülés szabadságához való jog magában foglalja az alapítás jogát: “[a]z egyesülés alapításához való jog az Egyezmény 11. cikkében meghatározott jog szerves részét képezi. Az, hogy a polgároknak képesnek kell lenniük jogi személyiségű szervezetet létrehozni annak érdekében, hogy közösen lépjenek fel egy közös érdekű területen, az egyesülési szabadság egyik legfontosabb aspektusa, amely nélkül ez a jog elveszítené minden értelmét. Az, ahogyan a nemzeti jogszabályok ezt a szabadságot rögzítik, és annak a hatóságok általi gyakorlati alkalmazása megmutatja az adott ország demokráciájának állapotát. Az államoknak természetesen joguk van meggyőződni arról, hogy egy egyesület céljai és tevékenységei összhangban vannak a jogszabályokban meghatározott szabályokkal, de ezt az Egyezményből eredő kötelezettségeikkel összeegyeztethető módon kell tenniük, és az Egyezmény intézményei által történő felülvizsgálat tárgyát kell képezniük.”¹⁰⁵ Ugyanez igaz az egyesületekhez való csatlakozás jogára is.¹⁰⁶

Az Egyezmény 11. cikkében garantált egyesülés szabadságához való jog korlátozásának különböző intézkedések minősülhetnek. Az EJEB összefoglalóan rámutatott, hogy “[a]z egyesülés szabadságához való jogba történő beavatkozás számos formát ölthet, például: a már létező egyesületet új bejegyzési eljárásra kötelezhetik (lásd: *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, 73. §, EJEB 2006-XI. sz.); olyan ellenőrzések lefolytatása, amelyek egy szervezet tevékenységének gátlásával és szankciók kiszabásával járnak (lásd *Cumhuriyet Halk Partisi kontra Törökország*, 19920/13. sz. ügy, 71-72. §, 2016. április 26.); kifogásolható kifejezések használata egy egyesület leírására (lásd *Leela Förderkreis e.V. and Others v. Germany*, no. 58911/00, 84. §, 2008. november 6.); egy politikai párt külföldi finanszírozásának megtiltása (lásd a fent hivatkozott *Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparralde*, 37-38. §); vagy egy egyesület feloszlata (lásd a *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Törökország* [GC], 23885/94. sz. ügy, 26-27. §§, EJEB 1999-VIII, és *Tebieti Mühafize Cemiyeti és Israfilov kontra Azerbajdzsán*, no. 37083/03, 54. §, ECHR 2009).”¹⁰⁷ Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az EJEB gyakorlatának fényében, az Egyezmény 11. cikkének sérelmére vezethet az is, ha egy intézkedés dermesztő hatással (*chilling effect*) bír az egyesülés szabadságához való jog gyakorlása kapcsán.¹⁰⁸

Az egyesülés szabadságához való jog korlátozhatóságával kapcsolatban az EJEB kifejtette, hogy “[a] Bírószág annak megállapításával kezdi, hogy bár a politikai párt létrehozásához és működtetéséhez való jog éppúgy az Egyezmény 11. cikkének védelme alá esik, mint a társadalmi szervezetek létrehozásához és működtetéséhez való jog, az ilyen típusú entitások különböznek egymástól, többek között azon szerep alapján, amit egy demokratikus társadalom működésében játszanak – mivel sok társadalmi szervezet csak indirekt módon járul hozzá e működéshez. A politikai pártok az Európa Tanács számos tagállamában speciális jogi státuszt élveznek, ami megkönnyíti részvételüket általában a politikában, s

¹⁰⁴ A Szlovák Köztársaság Rendőrségi Szakszervezete és mások kontra Szlovákia, 2012, 52. §

¹⁰⁵ *Islam-Ittihad Association és mások kontra Azerbajdzsán*, 2015,

¹⁰⁶ *Sørensen és Rasmussen kontra Dánia*, 2006, 54. §

¹⁰⁷ *Ecodefence és mások kontra Oroszország*, 2022, 81. §

¹⁰⁸ *Ecodefence és mások kontra Oroszország*, 2022, 179., 186. §§

különösen a választásokon; továbbá, specifikus, jogilag jóváhagyott funkciókkal rendelkeznek a választási folyamatban, valamint a közpolitikák és a közvélemény alakításában. A társadalmi szervezetek rendszerint nem élveznek ilyen jogi kiváltságokat, és elvileg kevesebb lehetőségük van a politikai döntéshozatal befolyásolására. Sokuk nem vesz részt a nyilvános politikai életben, bár ebben a vonatkozásban nincs szigorú elkülönülés a különböző formájú egyesületek között, s azok tényleges politikai relevanciája csak eseti alapon ítéltető meg.¹⁰⁹ Ugyanakkor az EJEB, szintén az Egyezmény 11. cikkével összefüggésben hangsúlyozta, hogy "[a] demokrácia lényege, hogy lehetővé teszi a különböző politikai programok előterjesztését és megvitatását, még azokét is, amelyek megkérdőjelezzik az állam jelenlegi szervezeti felépítését, feltéve, hogy nem sértik magát a demokráciát."¹¹⁰

Mindazonáltal szintén az egyesülés szabadságához való jog korlátozhatóságával kapcsolatban az EJEB rámutatott, hogy "[a]z államnak azt a hatáskörét, amellyel megvédeni az intézményeit és polgárait az azokat veszélyeztető egyesületektől, mértéktartással kell alkalmaznia, mivel az egyesülési szabadság szabálya alóli kivételeket szűken kell értelmezni, és csakis meggyőző és kényszerítő okok indokolhatják e szabadság korlátozását. Minden beavatkozásnak valamely »nyomós társadalmi érdeknek« kell megfelelnie; így a »szükséges« fogalma nem rendelkezik az olyan kifejezések rugalmasságával, mint a „hasznos” vagy »kívánatos«. [...] Ennek kapcsán a Bíróság emlékeztet a Gorzelik (fentebb idézve, §§ 94-95) és a Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia, (no. 302/02, § 100, 10 June 2010). ügyekben kialakított álláspontjára. Az alperes Kormánynak kell bizonyítania a kényszerítő okok meglétét. (Id., mutatis mutandis, Vallianatos and Others v. Greece [GC], nos. 29381/09 and 32684/09, § 85, ECHR 2013)."¹¹¹

A Szuvtv. támadott rendelkezései kapcsán először is rá kell mutatni, figyelemmel az EJEB ismertetett gyakorlatára is, hogy azok a véleménynyilvánítás szabadságához való jog vonatkozásában kifejtettekhez hasonlóan dermesztő hatással (*chilling effect*) bírnak az Egyezmény 11. cikkében garantált egyesülés szabadságához való jog gyakorlására is. A Szuvtv. támadott rendelkezései fényében ugyanis a jogalanyok alappal számíthatnak arra, hogy közéleti tevékenységet folytató, bármely formában működő együttműködésük kiválthatja a Hivatal eljárását, illetve jelentését. Ez pedig az adott szervezet megbélyegzéséhez, társadalmi ellehetetlenüléséhez vezet. A Szuvtv. mindezt annak ellenére valósítja meg, hogy az egyesülés szabadságához való jog egyik célja éppen a véleménynyilvánítás szabadságához való jog gyakorlása, illetve azt annak fényében kell értelmezni.

Az Egyezmény 11. cikkében rögzített egyesülés szabadságához való jog is korlátozható: törvényben, ha az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükséges. Visszaülva a korábban kifejtettek, ismételt meg kell állapítani, hogy a Szuvtv. az EJEB gyakorlat fényében nem tekinthető olyan törvénynek amely az Egyezményben garantált jogok korlátozására alkalmas, mivel korlátlan és önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget. Az EJEB ezt az Egyezmény 11. cikkével összefüggésben, különösen a jogorvoslat hiányával összekötve is megerősítette.¹¹²

¹⁰⁹ Vona kontra Magyarország, 2013, 56. §

¹¹⁰ Szocialista Párt és mások kontra Törökország [GC], 1999, 47. §

¹¹¹ Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország, 2014, 79., 84. §§

¹¹² Taganrog LRO és mások kontra Oroszország, 2022, 159., 242. §§

Emellett a Szuvtv. olyan – egyébként pontosan nem meghatározható – célokból korlátoz alapjogokat mint az alkotmányos önazonosság/identitás, és/vagy a szuverenitás. Meg kell jegyezni, hogy az Egyezmény 11. cikkében foglalt egyesülés szabadságához való jog ilyen okokból nem korlátozható, illetve a korlátozásnak az Egyezmény 11. cikk második bekezdésében hivatkozható, zártan meghatározott okait is megszorítóan kell értelmezni.¹¹³ A Szuvtv. támadott rendelkezései tehát sértik az Egyezmény 11. cikkét, mert nem minősülnek olyan törvénynek, amely az Egyezményben garantált jogok korlátozására alkalmas, illetve nem fogalmaznak meg olyan legitim célt, amelynek érdekében a korlátozás elfogadható lenne.

4.3. A Szuvtv. Indítványozó által támadott és a Beadványozók által megjelölt rendelkezései sértik a 13. cikkben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot

Az emberi jogok érvényesülése a megsértésük orvoslására biztosított jogorvoslatok hatékonyságától függ: *ubi jus ibi remedium*. A 13. cikk célja, hogy olyan eszközt biztosítson, amellyel az egyének nemzeti szinten jogorvoslatot kaphatnak az Egyezményében foglalt jogaik megsértése miatt, mielőtt az EJEB előtti nemzetközi panaszmechanizmust kellene igénybe venniük.¹¹⁴ A 13. cikk tehát az Egyezmény rendelkezéseinek megsértése miatti érvekkel alátámasztott panaszokra vonatkozik és közvetlenül kifejezi az államok azon kötelezettségét, hogy az emberi jogokat elsősorban saját jogrendszerükön belül védjék.

Függetlenül attól, hogy a nemzeti jogrendben milyen formában vannak biztosítva az Egyezményben védett jogok, a 13. cikk garantálja, hogy nemzeti szinten jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre.¹¹⁵ Ebből következően a 13. cikk kiegészíti az Egyezmény egyéb anyagi jogi rendelkezéseit, csak azok fényében alkalmazható, amelyek megsértésével összefüggésben a jogorvoslat felmerülhet. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az Egyezmény más rendelkezése megsértésének megállapítása előfeltétele a 13. cikk alkalmazásának.¹¹⁶ Szövegezése ellenére a 13. cikk az Egyezmény más rendelkezésének megsértése nélkül is vizsgálható.¹¹⁷

A 13. cikkben megkövetelt „hatóságnak” nem kell minden esetben az Egyezmény 6. cikkének 1) bekezdése és 5. cikkének 4) bekezdése szerinti bíróságnak lennie.¹¹⁸ A nemzeti hatóság lehet kvázi igazságszolgáltatási szerv, például ombudsman, közigazgatási hatóság, vagy például parlamenti bizottság. A hatóság függetlenségét, hatáskörét és az általa biztosított eljárási garanciákat azonban figyelembe kell venni annak megállapításához, hogy a jogorvoslat hatékony-e.¹¹⁹

A 13. cikk hatálya kiterjed a közigazgatás (a kormányzat) vagy a végrehajtó hatalom minden cselekményére. A Szerződő Államok 13. cikk alapján fennálló kötelezettségei a kérelmezői panaszok természetétől függően eltérhetnek; egy jogorvoslati lehetőség hatékonysága a 13. cikk értelmében nem attól függ, hogy mennyire bizonyos az, hogy a kérelmező számára kedvező ítélet születik. Ugyanakkor a 13. cikkben lefektetett jogorvoslatnak hatékonynak kell

¹¹³ Sidiropulos és mások kontra Görögország, 1998, 38. §

¹¹⁴ Kudła kontra Lengyelország [GC], 2000, 152. §

¹¹⁵ Rotaru kontra Románia [GC], 2000, 67. §

¹¹⁶ Ratushna kontra Ukrajna, 2010, 85. §

¹¹⁷ Klass és társai kontra Németország, 1978, 64. §

¹¹⁸ Golder kontra Egyesült Királyság, 1975, 33. §; Driza kontra Albánia, 2007, 116. §

¹¹⁹ Mugemangango kontra Belgium [GC], 2020, 67. §

lennie *de jure* és *de facto* egyaránt, azaz a gyakorlatban is alkalmasnak kell lennie arra, hogy vagy megakadályozza a jövőbeli jogsértést, illetve annak folytatását, vagy megfelelő kártérítést kell biztosítani a már megvalósult sérelmek kompenzálására.¹²⁰

Annak mérlegelése során, hogy egy jogorvoslati lehetőség hatékonynak tekinthető-e az EJEB a 6. cikk követelményeit is relevánsak tekinti. A 6. cikk értelmében mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. A jogorvoslat nem tekinthető hatékonynak, ha a kérelmező számára nem teszik lehetővé az Egyezmény szerinti jogait korlátozó döntéssel szembeni jogorvoslat megtételéhez szükséges minimális feltételeket. Ezen kívül a szóban forgó jogorvoslatot biztosító nemzeti hatóságnak függetlennek és jogorvoslat szolgáltatására alkalmasnak kell lennie.¹²¹

A jogorvoslatnak az érintett személy számára a gyakorlatban is hozzáférhetőnek kell lennie és az olyan jogorvoslat, amely nem hoz eredményt kellő időn belül, nem tekinthető hatékonynak.¹²² Továbbá azok a jogorvoslati lehetőségek sem tekinthetők hatékonyak, amelyek esetében kétséges, hogy mely bíróságok – polgári, büntető, közigazgatási vagy egyéb – rendelkeznek hatáskörrel a panasz elbírálására, és nincs hatékony vagy gyors mechanizmus e bizonytalanság feloldására.¹²³

A fenti gyakorlatot a Hivatal eljárásával összefüggésben alkalmazva a következőket állapítható meg. A jogalkotó kifejezetten kizárta a jogorvoslati lehetőségeket a Hivatal tevékenységével kapcsolatban, ez Egyezmény 13. cikkének megsértését veti fel tekintettel a Hivatal eljárásának alapjogokat sértő jellegére, ami jelen beadványban már részletesen bemutatásra került.

Az EJEB szerint egy jogorvoslat akkor tekinthető hatékonynak, ha azt egy bíróság vagy más, hasonlóképpen független hatóság gyakorolja. A Hivatal vizsgálati döntései azonban nem tartoznak semmilyen bíróság vagy más független hatóság ellenőrzése alá.

A Hivatal eljárása nem nyilvános, ami korlátozza a vizsgált szervezetek és személyek jogait arra, hogy megismerjék a velük szemben felhozott vádak és bizonyítékokat, azt, hogy mire alapozza a Hatóság a vizsgálat megindításának szükségességét. Ennek következtében az érintettek nem tudnak érdemben védekezni, és nincs megfelelő fórum, ahol hatékonyan kifejtethnék álláspontjukat. A vizsgált szervezet a Hivatal megállapításaira ugyan észrevételt tehet, ezeket az észrevételeket azonban a Hivatal nem köteles a jelentése részévé tenni, vagy nyilvánosságra hozni. Az észrevételtételi jog és az, hogy Hivatal az észrevételre a beérkezésétől számított harminc napon belül írásban indokolt választ ad nem tekinthető jogorvoslatnak.

A független bírói vagy más hatósági felülvizsgálat hiánya, az eljárás titkossága és átláthatatlansága, az eljárás ésszerű időbeli határainak hiánya, valamint az érintettek

¹²⁰ Boychev és társai kontra Bulgária, 2011, 56. §

¹²¹ Csüllög kontra Magyarország, 2011, 46. §

¹²² Payet kontra Franciaország, 2011, 131-134. §

¹²³ Mosendz kontra Ukrajna, 2013, 122-125. §§

korlátozott védekezési lehetőségei mind megalapozzák annak megállapítását, hogy a támadott jogszabály nem felel meg Magyarország azon nemzetközi jogi kötelezettségének, hogy biztosítsa – az Egyezmény 13. cikkének megfelelő módon –, hogy az Egyezményben meghatározott jogok megsértését hazai hatóság orvosolja.

Budapest, 2024. november 6.

Tisztelettel:

Magyar Helsinki Bizottság

társelnök

Magyar Helsinki Bizottság

igazgató

Amnesty International Magyarország

Az amicus curiae beadványt támogató szervezetek listája

- aHang Platform, Magyarhang Nonprofit Kft. [redacted]
- Alternatív Közösségek Egyesülete [redacted].)
- Artemisszió Alapítvány [redacted]
- Civil Kollégium Alapítvány [redacted]
- Civil Közoktatási Platform [redacted]
- Civilek Józsefvárosért Egyesület [redacted]
- Cromo Alapítvány [redacted]
- DebrecenPride LMBTQI-szervezet Polgárjogi Társaság [redacted]
- Emberség Erejével Alapítvány [redacted]
- Energiaklub Szakpolitikai Intézet [redacted]
- Greenpeace Magyarország Egyesület [redacted]
- Háttér Társaság (1 [redacted])
- Humán Platform Egyesület [redacted]
- K-Monitor Közhasznú Egyesület ([redacted])
- Közélet Iskolája [redacted]
- Levegő Munkacsoport ([redacted] 1.)
- M. Színházi Egyesület ([redacted])

- Magyarország Természeti és Kulturális Örökségéért Alapítvány [REDACTED]
- Magyarországi Európa Társaság [REDACTED]
- Ökotárs Alapítvány [REDACTED]
- Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete ([REDACTED])
- Polgár Alapítvány az Esélyekért [REDACTED]
- Political Capital [REDACTED]
- Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége [REDACTED]
- Társaság a Szabadságjogokért [REDACTED]
- Utcáról Lakásba! Egyesület [REDACTED]
- Ügyvédekkel a Demokratikus Jogállamért Egyesület ([REDACTED])
- Védegylet Egyesület [REDACTED])