

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1565/2018.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Pokol Béla* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével meghozta a következő

#### határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

#### Indokolás

##### I.

- [1] 1. Dr. Karsai Dániel Ügyvédi Iroda (1056 Budapest, Nyáry Pál utca 10., ügyintéző dr. Karsai Dániel András ügyvéd) által képviselt Amnesty International Magyarország (1064 Budapest, Rózsa utca 44., nyilvántartási szám: 01-01-00011273, képviseli: Fülöp Ágnes) indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság), valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*) rendelkezéseivel, és

ezért semmisítse meg azt. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.

- [2] 1.1. A panasz az indítvány alátámasztására részletesen foglalkozik az általános háttérrel az indítvány szóhasználata szerint, és az indítványozó bemutatásával. Ennek keretében említést tesz a civil szervezeteknek a jelenkor közbeszédében és jogalkotásában való mikénti megjelenéséről hazánkban, a támadott szabály módosításának előzményeiről, az állam és egyes civil szervezetek kapcsolatáról.
- [3] 1.2. Az indítványozó utal arra, hogy a panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő, ilyen esetben igazolni kell egyebek között az indítványozó érintettségét és a támadott szabály közvetlen hatályosulását.
- [4] A panasz az érintettség körében (nemzetközi példák mellett) az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozik: eszerint az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. Utalva a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban megállapítottakra, arra hivatkozik, hogy a jogszabály olyannyira tág körben és elmosódott definíciót ad a bűncselekményre, hogy annak gyakorlatilag bármikor bárki az alanya lehet, így – hasonlóan a titkos megfigyeléshez – jelen esetben is megállapítható az érintettség. Utal arra, hogy a személyes érintettség el nem ismerése estén meg kellene várnia, hogy valaki ellen konkrét büntetőeljárás induljon, és ekkor már valószínűleg nem lenne mód az alkotmányjogi panasz benyújtására, elkészség miatt, hanem be kellene várni a büntetőeljárás végét és az esetleges büntetőjogi szankciókat, ami jogállamban elfogadhatatlan. Az indítvány tartalma értelmében az olyan büntető anyagi jogi szabálynál, ahol a norma nagyfokú homályossága miatt – mint jelen ügyben is – nem lehet bizonyossággal meghatározni, hogy az kire és milyen cselekményre lesz alkalmazandó, nem lehet megtagadni az indítványozói jogot. A Btk. kifogásolt szövege olyan tág fogalmakat használ, amelyekbe szinte minden és mindenki belefér, a jogszabály értelmezhetetlen, tág teret ad a rosszhiszemű értelmezésnek.
- [5] A panasz szerint ugyanilyen okból nincs akadálya a közvetlenség (közvetlen hatályosulás) követelménye teljesülése megállapításának sem. A büntetőjogi normák abszolút szerkezetűek, amennyiben a bennük foglalt tényállás megvalósul, azt az elkövetőre alkalmazni fogják, kibúvó nincs. Az említett homályosság miatt nincs lehetősége a panaszosnak arra, hogy előzetesen felmérje, rá alkalmazni fogják-e ezt a normát.
- [6] 2. Az indítványozó szerint a jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést fogalmaz meg, mert az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia a jelen ügyben megtámadotthoz hasonló,

teljesen kiszámíthatatlan büntetőjogi normák alkotmányosságáról, valamint arról is, hogy lehetséges-e egy jogállamban a szólásszabadság és az egyesülési jog korlátozása büntetőjogi eszközökkel a migráció témakörében és annak mik az alkotmányos határai.

- [7] 2.1. A panasz szerint a Btk. 353/A. §-a nem büntetőjogi norma, az alkotmányos büntetőjog egyik elemének sem felel meg. A diszpozíció ugyanis nem világos, nem előrelátható, nem határozott, és nem körülhatárolt. Büntetni rendel minden olyan „szervező tevékenységet”, mely menedékjogi eljárás kezdeményezését teszi lehetővé „üldöztetésnek” ki nem tett személyek számára illetve ilyen személyek számára tartózkodási jogcím szerzésére. A jogszabály a szervező tevékenységre példálózó felsorolást ad. Ez önmagában a normavilágosság és főként az alkotmányos büntetőjogi értelemben vett határozottságnak a sérelme – büntetőjogi felelősséget ugyanis zártan kell meghatározni, amire egy példálózó felsorolás *per definitionem* gyakorlatilag sohasem nem alkalmas. Nem véletlen, hogy a Btk. mindösszesen egy helyen (a közösség tagja elleni erőszak – Btk. 216. §) használja a „különösen” kifejezést a példálózó felsorolás eszközeként, egyébként ettől mereven elzárkózik.
- [8] A jogszabály példálózó felsorolásának egyik eleme is („határmegfigyelés szervezése”) nyelvtani szempontból magyartalan és nem értelmezhető. A jogrendszer egyéb normái sem adnak erről eligazítást, kapcsolódó bírói gyakorlat nem létezik. Ugyanilyen értelmezhetetlen az „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” fordulat. Az információs anyag kifejezést a magyar jog eddig nem ismerte. Információs anyag bármi lehet, így ez a fogalom megengedhetetlenül tág, büntetőjogi felelősség alapjául nem szolgálhat. A „hálózatot épít vagy működtet” kifejezés sem világos, nem lehet tudni, hogy pontosan milyen hálózat és milyen építésére gondolt a jogalkotó.
- [9] 2.2. A panasz értelmében a Btk. 353/A. §-a nem felel meg a büntetőjog *ultima ratio*-jellegének sem. A szándékosan homályos és két-vagy többértelmű jogszabályból egyvalami világos: célja azoknak a megfélemlítése, akik a menekültügy területén dolgoznak, vagy csupán nem mindenben értenek egyet az ebben a körben folytatott kormányzati stigmatizációs kampánnyal. A jogszabály olyan, teljesen legális tevékenységeket fenyeget büntetőjogi szankcióval, mint a jogi képviselet nyújtása, vagy a humanitárius szolgáltatások nyújtása Magyarországon menedéket kérőknek. A jogszabály abszurditását és alaptörvény-ellenességét az is jól mutatja, hogy a menedéket kérő kérelme megalapozatlanságát előre kellene tudni – hiszen, ha utóbb pl. egy ügyvéd ügyfelének kérelmét a menekültügyi hatóság elutasítja, úgy könnyen ezen büntetőjogi előírás fenyegetettségében találhatja magát. A szabály kriminalizálja áttételesen magát a menedék-kérelmet is. Egy jogállamban – de még egy mérsékelt autoriter rendszerben is – a jogi képviselet mindenkinek jár; az ebben való részvételt sem magánszemélyek sem szervezetek tekintetében büntetni nem lehet.

- [10] 2.3. A panasz értelmében a törvény sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, azzal, hogy vele szemben a büntetőjogi szankció alkalmazását helyezi kilátásba, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban, ún. dermesztő hatást váltva ki. Az indítványozó több alkotmánybíróági határozat felhívása mellett hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közügyekben történő véleménynyilvánítás tekintetében a büntetőjogi védelem – mint *ultima ratio* – a szélsőséges magatartások szankcionálására korlátozódik, a védett véleménynyilvánítás dekriminalizációja az európai országok körében régóta érvényesülő tendencia. Az alkotmányos védelem büntetőjogi intenzitását elemezve az Alkotmánybíróság már korán rögzítette, hogy az európai országokban egyértelműen tapasztalható trend a büntetőjogi eszközök háttérbe szorulása a közügyek területén történő véleménynyilvánítás tekintetében. A büntetőjogi szankció elrettentő, stigmatizáló hatása a véleménynyilvánítás tekintetében komoly visszatartó hatást gyakorolhat. Ennek következtében az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a közügyekben történő véleménynyilvánítás büntetőjogi eszközökkel történő korlátozásának fenntartása kizárólag azokkal a legsúlyosabb esetekkel szemben nyújthat oltalmat, amikor a közölt vélemény alkotmányos jogot sért vagy a jogsérelem veszélye közvetlenül jelen van {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [30], 3328/2018. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [78]}.
- [11] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A panasz értelmében a törvény célja egyértelmű: megfélemlítés. Más célja valójában nincsen, más alapvető jog érvényesülését nem segíti elő, más alkotmányos értéket nem véd, habár felmerülhet, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésében foglalt „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be” fordulat érvényesülésének szolgálatában áll. Hogy egy adott alaptörvényi szakasz valóban közvetít-e ilyen értéket, mindig az adott, szabályozni kívánt életviszony teljes kontextusában kell megvizsgálni. Magyarországon „idegen népesség betelepítésének” vagy betelepülésének veszélye objektíven alátámasztható bizonyítékokkal kimutathatóan nem létezik. Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének első mondata pusztán deklaráció csupán, valódi, értelmezhető tartalommal csak egy szűk körben bír ténylegesen. Ez a tartalom nem más, mint propaganda. Az Alaptörvény ezen szakasza propagandacélt és nem alkotmányos célt tételez. Az alapjogi teszt alkalmazása tehát meg is állhatna ezen a ponton, hiszen védendő alapvető jog vagy érték hiányában a szükségesség és arányosság vizsgálata már fel sem merülhet.

- [12] Az Alaptörvény B) cikke deklarálja a jogállamiság elvét, mely minden jogszabályt átható szabály. A jogállamiság elvének része a normavilágosság elve is, melynek részeleme az előreláthatóság. A támadott büntetőjogi norma olyan általános megfogalmazású, hogy nem látható előre, hogy kire – és kire nem – fogják alkalmazni. Szólásszabadság alkotmányosan elfogadható korlátjául tehát már ezen okból sem szolgálhat.
- [13] A törvény összes tényállása „szólás”-nak minősül, hiszen kiállítás egy eszme mellett: nevezetesen az emberi jogok (jelen esetben eljárási jogosultságok) mellett. A törvény ezen kiállást kívánja ellehetetleníteni, de legalábbis megnehezíteni. Ez a dermedtő hatás sem a bemutatott alkotmánybírói sem a strasbourgi sztenderdeknek nem felel meg. Idegen népesség magyarországi betelepülése nem valós veszély. A norma csak látszólagosan büntetőjogi, valójában tetszés szerint bárkire ráhúzható. Egy olyan norma, melyről egy kiemelt közügyekben való megszólalást szankcionál büntetőjogi eszközökkel úgy, hogy csak egy dolog bizonyos vele kapcsolatban: a kiszámíthatatlansága, olyan visszatartó erőt jelent, mely nem tekinthető sem feltétlenül szükségesnek, sem az elérni kívánt céllal arányosnak, sem a szólásszabadság lényegét tiszteletben tartónak.
- [14] A migráció csökkentésére számos egyéb eszköz is van, ideértve magát a büntetőjogot is, hiszen a Btk. 353. §-a büntetni rendeli az embercsempészést, 354. §-a a jogellenes tartózkodás elősegítését, a 355. §-a a családi kapcsolatok létesítésével való visszaélést, a 356. §-a a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatását. Az illegális bevándorlás elleni küzdelemre tehát már jelenleg is bőségesen rendelkezésre állnak büntetőjogi eszközök, újabb büntetőjogi tényállásra „feltétlenül” tehát nincsen szükség.
- [15] A panasz értelmében az arányosság követelménye nyilvánvalóan nem megtartott. Ebben a körben már egy törlési kötelezettség és eljárási költségek megfizetésére kötelezés sem állta ki az emberi jogi próbát – ami relatíve enyhe szankció polgári jogi értelemben. Ennek fényében szinte indokolást sem igényel az, hogy adott esetben akár szabadságvesztéssel is fenyegető büntetőjogi tényállás/szankció jogi sorsa mi lenne Strasbourgon – illetve minek kell lennie, a korábban ismertetett alkotmánybírói esetjog alapján.
- [16] A panasz értelmében a törvény egyik fordulata minimálisan bizonyosan „szólás”-nak minősül, nevezetesen a 353/A. § (5) bekezdés *b)* pontjában szereplő „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” fordulat. Az információ-áramlásban való részvétel a szólás maga. A migráció témájában és témájáról információs anyagok útján kommunikálni az ebben a nagyon aktuális kérdéstről folyó diskurzusban való részvétel. Az ilyen információs anyagokkal lehet vitatkozni, elvetni, készítőjével vitatkozni.
- [17] 2.4. A panasz hivatkozik arra is, hogy a törvény az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított jogait is sérti, azzal ellentétes.

- [18] Bár az Alaptörvény nevesítve csak a szervezetek létrehozását és az azokhoz való csatlakozást nevesíti, e jog tartalma szélesebb: magában foglalja azt is, hogy a szervezetek törvényes céljaik elérése érdekében szabadon működhetnek. Az egyesülési jog mindenkit – természetes személyeket és jogi személyeket is – megillető alapvető szabadságjog; az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet célját sem az alkotmányozó, sem a jogalkotó nem határozza meg konkrétan, tehát minden olyan célra alapítható szervezet, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. Az egyesülési jog tartalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában az jelenti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen. Az érintett személytől függ, hogy milyen szervezet, közösség megalakításában, illetőleg tevékenységében vesz részt. Az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is. „Cselekvési autonómiával” a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok is rendelkeznek. Döntéseiket alapszabályuk, alapító okiratuk, vagy a létrehozásukról, alapításukról készített társasági szerződésben foglalt célkitűzéseik alapján gazdaságossági vagy más, pl. közérdekű rendeltetésük figyelembevételével kell megalkotniuk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szervezetek cselekvési autonómiája is védelmet élvez. Ez a védelem nem azonos a természetes személyek alkotmányos jogait megillető védelemmel. Az Alaptörvény mindenki számára biztosítja, hogy a törvény által nem tiltott célra szervezetet hozzon létre, illetve ahhoz csatlakozzon. Ez a jog elsősorban az egyesülés célja megválasztásának a szabadságát jelenti és e célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, továbbá az ehhez való csatlakozás és a kilépés önkéntességét. A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége garantálja a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is. Az alkotmányos demokráciákban az egyesületek a civil társadalom autonóm szerveződései. Az Alaptörvény e szerveződések alakításának és működésének szabadságát erős alapjogi védelemben részesíti. Az Alkotmánybíróság esetjoga pedig elismeri az egyesületek cselekvési autonómiáját, amely alapján az egyesületek az általuk meghatározott közérdekű rendeltetésüknek megfelelően állapítják meg alapszabályukat és hoznak egyedi döntéseket. Az egyesületi autonómia tehát a szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. Az egyesületek tevékenysége feletti, a szervezeti autonómiát korlátozó állami kontroll kizárólag akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az elkerülhetetlenül szükséges valamely kiemelkedően fontos alkotmányos cél elérése érdekében, és a kontroll mértéke e cél elérésével arányos mértékű.
- [19] Jelen alkotmányjogi panasz indítványozójának a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásából kiolvasható cél szerinti leírása azt rögzíti, hogy az Amnesty International Magyarország arra törekszik, hogy a világban minden egyes ember egyenlően élhessen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más emberi jogi

egyezményekben foglalt jogokkal. Az Amnesty International Magyarország célja, hogy kutatásaival, tevékenységével megakadályozza, illetve megelőzze ezen jogok megsértését. A Magyarországon 1990 óta bejegyzett és törvényesen működő civil szervezet célja tehát a minden embert megillető emberi jogok előmozdítása, törvényes keretek között és törvényes eszközökkel történő elérése. Nem politikai párt, nem követ direkt politikai célokat. Az indítványozó tehát már céljában is túlterjeszkedik a magyar állampolgárokat illető jogok érvényesítésének szándékán, és azokat egyetemes szinten, származásra, állampolgárságra tekintet nélkül mindenki számára kívánja biztosítani. Az indítványozó törvényes célja elérése érdekében működik, ez a törvényes cél pedig kiterjed a Magyarország területére érkező, saját hazájából menekülő emberek jogvédelmére és segítésére is. A törvényes cél elérése érdekében való működést a fenti gyakorlat értelmében alkotmányos védelem illeti, így a jelen beadványban támadott Btk. tényállás tulajdonképpen az alkotmányos védelmi igénnyel illetett tevékenység, a törvényes cél érdekében való működést támadja és lehetetlenné teszi a dermesztő hatásával.

- [20] A támadott büntetőjogi norma olyan általános megfogalmazású, hogy nem látható előre, hogy kire – és kire nem – fogják alkalmazni. Egyesülési szabadság alkotmányosan elfogadható korlátjául tehát már ezen okból sem szolgálhat. Az indítványozó álláspontja szerint másik alapjog nem hozható fel az egyesülési jog korlátozása mellett a jelen esetben, így csupán az alkotmányos érték az, ami felmerülhet (pl. nemzetbiztonság, közrend védelem, stb.). A panasz azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy létezik-e valójában védendő alkotmányos érték a korlátozással kapcsolatban, utal a szólásszabadság körében kifejtett érveire, melyek az egyesülési jog kapcsán is irányadók – nincsen ilyen valóban védendő alkotmányos érték. Ha abból kell kiindulni, hogy alkotmányos érték elegendő érv a korlátozás szükségessége mellett, úgy az arányosság kapcsán a panasz értelmében három, egymást követő kérdést kell megválaszolni. Ezek: *a)* alkalmasság, avagy a logikai összefüggés az elérni kívánt cél és az eszköz között; *b)* szükségesség, avagy létezik-e alternatív korlátozási lehetőség vagy elengedhetetlen az alapjogba való beavatkozás; *c)* szűk értelemben vett arányosság, vagyis az okozott sérelem és az elérni kívánt cél arányban áll-e egymással. Általánosságban nem lehet azt mondani, hogy egy cselekmény kriminalizálása visszatartó hatással bírna. Jelen ügyben pedig különösen nem lehet erre következtetni, hiszen az indítványozó egyesülési joga keretében kitűzött célja elérésének immanens eleme az a tevékenység, amely törvényi szinten büntetőjogi tilalom alá esne. Összességében nem alkalmas eszköz a kriminalizáció az alkotmányos érték védelmének elérésére. Ha valóban léteznek olyan okok, amelyek az indítványozó egyesülési jogát korlátozni rendelik, úgy a jelenleg hatályos jogrendszer ismeri a működés ellenőrzését törvényességi szempontból, amely legsúlyosabb esetben akár az egyesület bíróság általi megszüntetéséhez is vezethet. Tehát amennyiben a jogalkotó valamely, az egyesülési jog égisze alatt végzett

tevékenységet károsnak vagy jogellenesnek vél, nincs oka párhuzamos szabályozást kialakítani, hiszen a büntetőjogi beavatkozás nélkül is létezik már eszköz az ilyen típusú egyesületek elleni fellépésre. Összességében tehát nincs olyan ok, amely indokolná a „legerősebb fegyver”, a büntetőjog alkalmazását a jelen ügyben. Nemzetbiztonsági és közrendvédelmi érdekre hivatkozással olyan súlyú szankció kilátásba helyezését, amely az indítványozó egyesülési jogának gyakorlását tulajdonképpen teljesen kiüresíti, nem lehet arányossági kérdés tárgyává tenni.

## II.

[21] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VIII. cikk (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”

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

„XXVIII. cikk (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

[22] 2. A Btk. érintett rendelkezései:

„Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása

353/A. § (1) Aki szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy

a) Magyarországon menedéjogi eljárás kezdeményezését tegye lehetővé olyan személy részére, aki hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nincs faji, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelme nem megalapozott, vagy



b) a Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímet szerezzen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt elzárással büntetendő.

(2) Egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat vagy a szervező tevékenységet rendszeresen folytatja.

(3) A (2) bekezdés szerint büntetendő, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt

a) vagyoni haszonszerzés végett,

b) több személynek segítséget nyújtva, vagy

c) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 2. cikk 2. pontjának megfelelő Magyarország külső határának határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül követi el.

(4) A büntetés korlátlanul enyhíthető – különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető – az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetőjével szemben, ha az elkövető a vádemelésig az elkövetés körülményeit feltárja.

(5) E § alkalmazásában szervező tevékenységnek minősül különösen, ha az (1) bekezdésben meghatározott célból

a) Magyarország területének Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonalán, illetve határjelénél határmegfigyelést szervez,

b) információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad,

c) hálózatot épít vagy működtet.”

### III.

[23] 1. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.

- [24] 1.1. A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek.
- [25] Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [26] A törvény 2018. július 1-jén lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt 2018. október 16-án, határidőben nyújtották be.
- [27] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételeket.
- [28] 1.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [29] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panasz fajta nem válhat *popularis actio*-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]}.

- [30] Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [31] Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. „Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [32] Az általános követelmények részben eltérő módon érvényesülhetnek a büntető anyagi jog szabályainak vizsgálatakor, fokozottan figyelemmel kell ugyanis lenni arra, hogy a büntetőjog végső eszköz (*ultima ratio*) a jogi felelősség rendszerében; a legsúlyosabb jogkövetkezmények a büntetőjogban alkalmazandók. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz természetesen a Btk. vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. Még inkább indokolt lehet a befogadás, ha a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti. Mivel az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján a jogszabályok betartása mindenkire kötelező, ezekben az esetekben a büntető tényállás hatálybalépése azzal jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartásukat azonnal abba kell hagyniuk, ellenkező esetben büntetőeljárás indul ellenük. A büntetőeljárás *ultima ratio* jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés kockázatát.
- [33] 1.3. A Btk. 353/A. §-a büntető anyagi jogi tényállás. Büntetni rendeli a jogellenes bevándorlás elősegítését, támogatását, ezáltal a hatálya alá tartozó magatartásokat illetően visszatartó hatása van, közvetlen hatályosul, további jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül érvényesül. A kifogásolt törvény jelenvaló módon és közvetlenül érinti azokat a természetes személyeket, akik a tényállás hatálybalépése előtt az abban tilalmazott magatartást törvényesen folytatták, a sérelmezett rendelkezések

tehát további végrehajtó aktus nélkül változtatják meg a természetes személyek jogi pozícióját. Az indítvány részletesen tartalmazza, hogy az indítványozó szervezet – nyilván tagjai és munkatársai cselekményeként – olyan tevékenységek folytatására jött létre, amelyek az új tényállás eredményeként tiltottá, büntetéssel fenyegetetté válhatnak. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a Btk. 353/A. §-a az indítványozó szervezet tevékenységét végző magánszemélyek vonatkozásában közvetlenül hatályosulhat, ami a kivételesség feltételének fennállását alátámasztja.

- [34] 1.4. A Btk. 353/A. §-a címzettje ugyanakkor a természetes személy. Elkövetője lehet, „aki” a tényállást tettesként vagy részesként megvalósítja. Jogi személlyel szemben a tényállás nem alkalmazható közvetlenül, az indítványozó pedig jogi személy. Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy egyrészt a kivételesség feltétele, másrészt a közvetlen érintettség a jogi személy tekintetében is megállapítható-e.
- [35] A Btk. 63. § (1) bekezdése az intézkedések között nevesíti a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény szerinti intézkedéseket. A sérelmezett rendelkezések további végrehajtó aktus közbejöttével változtathatják meg az indítványozó jogi pozícióját. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) az intézkedések alkalmazását feltételekhez köti (2. §). Ezek között szerepel, hogy az intézkedések akkor alkalmazhatók a jogi személlyel szemben, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy a) vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, b) tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.
- [36] Ezeknek a feltételeknek a fennállását általában a jogalkalmazás során lehet vizsgálni és észlelni.
- [37] A Btk. 353/A. §-a ugyanakkor új jogszabály. Nincs az egyes tényállási elemeinek értelmezéséhez tapadó olyan bírói gyakorlat, amelyet figyelembe lehetne venni a közvetlen alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételei teljesülésének ellenőrzésekor. Az indítványozó olyan szervezetnek tartja magát, amely a tagjain és önkéntesein keresztül segítséget nyújt egyebek között azoknak a személyeknek, akik bevándorlónak vallják magukat anélkül, hogy ennek illegális voltát elismernék. A Btk. tényállásai, a „jogellenes tartózkodás elősegítése” (Btk. 354. §-a) és az „embercsempészség” (Btk. 353. §-a) a Tanács 2002/90/EK irányelvét (2002. november 28.) hajtják végre (a továbbiakban: Irányelv), ez utóbbinál az előkészülete is büntetendő. Az Irányelv alapján büntetni kell a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást az irányelvben

meghatározott körben, a felbujtót, vagy bűnsegédi elkövetést, valamint a kísérletet is; az Irányelv említést tesz a jogi személyek felelősségéről is.

- [38] A 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat indokolásának [28] bekezdése értelmében, habár a személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti, az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. A jelen esetben a szoros kapcsolatot támasztja alá az, hogy az indítványozó saját állítása szerint „részt vesz abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülteket emberségesebb körülmények között fogadják és olyan globális rendszer alakuljon ki, ahol minden ország arányosan részt vállal a feladatok ellátásából.”
- [39] A Btk. 353/A. §-a szervező tevékenységre vonatkozik és büntetendővé nyilvánítja azt is, aki a bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat. Továbbá a Tv. 3. § (2) bekezdése értelmében a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedéseknél nem feltétel, hogy az elkövető kilétét a nyomozásban megállapítsák, vagy a bűncselekmény elkövetése miatt elítéljék.
- [40] Az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséget tulajdonított az alábbi körülményeknek is. 2019. január 1-jével hatályba lépett az Alaptörvény 28. cikkének az Alaptörvény hetedik módosításával kiegészített szövege. Eszerint a bíróságoknak a jogszabályok célja megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venniük. Az új tényállást alkalmazó bíróság annak értelmezése során tehát köteles a miniszteri indokolásból kiindulni.
- [41] A 353/A. §-t az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény 11. §-a iktatta a Btk.-ba. A 11. §-ához kapcsolt miniszteri indokolás értelmében az új szabály kifejezetten szervezetek (és nemcsak természetes személyek) fenyegetésére irányul: „gyakorlati tapasztalatok igazolják, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő, a Magyarországon jogellenesen tartózkodó személyek a magyar területre történő bejutásukhoz segítséget, támogatást kapnak nem csak nemzetközi, hanem magyar szervezetektől is, amellyel szemben indokolt büntetőjogi eszközzel fellépni. Az új tényállás bevezetésével az ilyen tevékenységnek szervezeti, személyi, tárgyi kereteket biztosító jogi személyek felelőssége is vizsgálható, és azok – a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény szerinti feltételek fennállása esetén – szankcionálhatók lesznek.” Az indítvány pedig utal arra, az indítványozó szervezeti, személyi, tárgyi kereteket biztosít a menekültek fogadása érdekében, vagyis a jogi személy szervezet (és tagjai) humanitárius tevékenységük részeként formálisan olyan tevékenységet folytatnak, amely a miniszteri indokolásban hivatkozott tevékenységre emlékeztet, így a Btk. módosítása e tevékenységük

beszüntetésére kényszeríti őket, ha vonatkozik rájuk. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállást – ebben a szabályozási környezetben – a panasz megfelelő mértékben igazolja. A jogi személy, az adott esetben az egyesület szervezője vagy vezetője magatartására figyelemmel a Btk. 353/A. §-ának a hatóköre – értelmezéstől függően – a jogi személy indítványozót közvetlenül, és további jogalkalmazás nélkül érintheti. Bár a jelen ügyben vizsgált bűncselekmény elkövetője természetes személy lehet, de nem lehet kizárni, különösen a Tv.-re figyelemmel, hogy kivételesen szervezetekre is kiterjedhetnek jogkövetkezmények. Összességében tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkövetelt kivételesség ebben a vonatkozásban is az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának szükségessége mellett szól.

- [42] 1.5. Az érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményeinek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazása szempontjából mint kétségtelenül kivételes helyzet, a Btk. új tényállására vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazás az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igénye határozza meg, amelyben az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében, valamint az Abtv. 2. §-ában foglaltakra tekintettel – alkotmányvédő funkciójánál fogva alapvető és meghatározó szerepe van.
- [43] Az Alaptörvény már hatálybalépésekor – az értelmezési keretét biztosító Nemzeti hitvallás szerint (így különösen annak második, ötödik, hatodik és tizennyolcadik fordulatában) – tartalmazta azokat a sajátosságokat, amelyek a szuverenitás védelmét és megóvását szolgálták. A 2015 óta bekövetkezett események, az Európai Unió külső határain rövid időn belül ellenőrizhetetlenül és jogellenesen belépő tömegek, ennek következtében a határellenőrzés schengeni rendszerét ért kihívások, valamint az e jelenségekkel szembeni védekezés mindenkit kielégítő közös rendszerének hiánya új megoldásokat igényelt. Ennek részeként Magyarország a hetedik alaptörvény-módosítással a Nemzeti hitvallás jelenleg tizenkilencedik fordulatában a magyar szuverenitás és alkotmányos identitás védelmét egyértelmű és meghivatkozandó követelménnyé tette. Kimondta ugyanis: „[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”. Ez alapozta meg azokat az új sarkalatos törvényeket, illetőleg már meglévő törvényeket, mint jelen ügyben a Btk. további szigorítását az állam alapvető kötelességének céljából, amely az Alaptörvény mellett összhangban van Magyarország európai uniós tagságából származó, különösen a schengeni határok védelmére vonatkozó kötelezettségeivel is.

- [44] 1.6. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak értelmében az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult eljárásban, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [45] Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a panasz alapján az, hogy a nem megengedett bevándorláshoz kapcsolódó szervező tevékenység büntetendővé nyilvánítása a Btk. 353/A. §-a szerint a *nullum crimen sine lege* elve, továbbá a vélemény szabadság és az egyesülési szabadság tükrében az Alaptörvénnyel összhangban áll-e.
- [46] 1.7. Az Alkotmánybíróság európai uniós eljárásokkal összefüggésben saját eljárását több esetben is felfüggesztette, ha ugyanazon tárgyban az Európai Unió Bírósága előtt eljárás volt folyamatban [3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés]. A jelen alkotmányjogi panasszal érintett tárgykörben Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás van ugyan folyamatban (Európai Bizottság, 20182247 számú eljárás, IP-19-469. számú közlemény), de ez még nem került bírósági szakaszba, az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak. Az Alkotmánybíróság ezért nem látta akadályát ebből az okból sem az alkotmányjogi panasz elbírálásának.

#### IV.

- [47] Az Alkotmánybíróság áttekintette az új büntető tényállás közjogi összefüggéseit.
- [48] 1. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kiegészítette az Alaptörvény XIV. cikkét. A jelenleg hatályos rendelkezés szerint Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.
- [49] Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése rögzíti a menedékjog biztosításának anyagi jogi – pozitív és negatív – feltételeit, amit a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) részletez, illetve eljárási feltételekkel és szabályokkal kiegészít. A menekültként való elismerését kérő e státuszához kapcsolódóan – többek között – jogosult a Met.-ben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre [5. § (1) bekezdés]. Ez a szabályozás

adja azt a keretet, mely szoros kapcsolatot mutat az Alaptörvény XIV. cikkében, illetve más rendelkezéseiben foglaltakkal, vagyis alapjogi védelem a menekültként való elismerésben (illetve kiegészítő védelemben) részesült személyeket, továbbá korlátozottan azokat a személyeket illeti meg, akik az elismerési eljárás résztvevői. Az alapjogi védelem nem terjed ki ugyanakkor a menedékjog hatálya alá nem tartozó, illetve ahhoz szorosan nem kapcsolódó tevékenységekre, így az illegális bevándorlásra, illetve tartózkodásra és értelemszerűen nem áll fenn alapjogi védelem azokban az esetekben sem, amikor a menedékjogi eljárással visszaélve legalizálja valaki a magyarországi tartózkodását. A védelem az alaptörvény-módosítást követően egyértelműen nem terjed ki azokra sem, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve. A felsorolt esetekre vonatkozó szabályozásra ekként nem kell alkalmazni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó követelményeit a menedékjog vonatkozásában.

[50] Mindemellett a jogalkotó új Btk. tényállást is alkotott. A támadott rendelkezést a Btk.-ba iktató, az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény indokolása szerint „a jogellenes bevándorláshoz kapcsolódó szervezői, támogató tevékenység jellegének megváltozása és hatásainak fokozott veszélye indokolja a Btk. módosítását és az új tényállás beiktatását. Az illegális migrációhoz kapcsolódóan a menedékjogi eljárás visszaélésszerű igénybevétele, illetve a hazánk területén való tartózkodást elősegítő szervezői tevékenység közrendet és közbiztonságot fokozottan veszélyeztető volta igazolja, hogy akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni ezen magatartásokkal. Erre figyelemmel a Btk.-nak a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezete kiegészül egy új tényállással, a jogellenes bevándorlás elősegítésével.”

[51] 2. A szabályozási környezet vizsgálatához szükséges áttekintetni az Irányelv rendelkezéseit is. Az Európai Unió céljai közé tartozik az illegális bevándorlás elleni küzdelem. Az Irányelv preambuluma ennek jegyében kimondja:

„(2) Következésképpen az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket kell hozni nemcsak a szigorú értelemben vett jogellenes határátlépéssel összefüggésben, hanem akkor is, ha ennek célja az emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása.

(3) Ebből a célból feltétlenül közelíteni kell a meglévő jogszabályi rendelkezéseket, különösen egyrészt a szóban forgó bűncselekmény és a kivételek eseteinek pontos meghatározását, amely ennek az irányelvnek a tárgyát képezi, másrészt pedig a szankciókra, a jogi személyek felelősségére és a joghatóságra vonatkozó minimális szabályokat, amelyek a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének



megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i 2002/946/IB tanácsi kerethatározat tárgyát képezik.”

- [52] Az Irányelv a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szól. Ennek keretében az Irányelv 1. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy szankciókat állapítsanak meg az alábbiakkal szemben:
- „a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon;
- b) bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon.”
- [53] Az Irányelv kimondja azt is, hogy „[B]ármely tagállam határozhat úgy, hogy az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magatartást nem szankcionálja, hanem saját nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amelyekben e magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás” [1. cikk (2) bekezdés].
- [54] Az Irányelv büntetni rendeli a felbujtót, a bűnsegédet, a kísérletet is (2. cikk).
- [55] Az Irányelv a be- és átutazáshoz nyújtott segítség szankcióit nem köti anyagi haszonszerzési célhoz, míg a jogellenes tartózkodáshoz segítségnyújtást akkor kell büntetni, ha az „anyagi haszonszerzés céljából” történik. Az Irányelvet közvetlenül végrehajtó szabály hazánkban az embercsempészás és a jogellenes tartózkodás elősegítése. Ez utóbbiak segítségnyújtást jelentenek más személyek jogellenes alapcselekményeihez (az alapcselekmény a tagállam területére jogellenes beutazás, átutazás, jogellenes tartózkodás).
- [56] Az Irányelv hatálya elvileg kiterjed a humanitárius tevékenység képében megjelenő, a jogellenes beutazást, átutazást szándékosan támogató segítségnyújtásra vonatkozó szankciók megállapításának kötelezettségére is [1. cik (2) bekezdés], kivéve, ha a tagállam úgy határozott, hogy nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amikor e magatartás célja humanitárius segítségnyújtás.
- [57] Az Irányelv és a Btk. 353/A. §-ának viszonyát a jelen eljárásban nem szükséges részletesen meghatározni. Elég annyit megállapítani, hogy az Irányelv szankciókra kötelezi a tagállamokat a jogellenes be- és átutazáshoz, jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást illetően az ott meghatározott körben, de nem zárja ki, hogy a tagállam további intézkedéseket hozzon.
- [58] 3. „A jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása” elnevezésű bűncselekmény az „embercsempészás” és a „jogellenes tartózkodás elősegítése” bűncselekményektől eltér. Az új tényállás további védelmet jelent ezekhez a régebbiekhez képest, mert

nem kívánja meg, hogy az új bűncselekmény a jogellenes bevándorlás vagy tartózkodás alapcselekményéhez (ti. az illegális bevándorlók cselekményéhez) olyan közvetlen és feltétlen módon kapcsolódjon, mint az embercsempésznél és a jogellenes tartózkodás elősegítésénél. Az embercsempészség magában az embercsempészség tényállásában megfogalmazott alapcselekményhez (az államhatár jogszabályi rendelkezések megszegésével történő átlépéséhez) nyújtott segítséget szankcionálja. A jogellenes tartózkodás elősegítése pedig a tagállam területén való jogellenes tartózkodás alapcselekményéhez nyújtott segítséget rendeli büntetni. A jogellenes tartózkodás összefügg az adott tagállam államhatárán történő átlépéssel; ha az adott ország területére való belépés feltételei a belépéskor nincsenek meg, akkor a külföldi tartózkodása jogellenes lesz. (Ebben az esetben az ország területére való belépés, az államhatár átlépése is jogellenes, függetlenül attól, hogy az államhatáron van-e ellenőrzés, vagy nincs. Vagyis ez utóbbiaknál alapcselekmény vagy legalább a megkísérlése, előkészítése nélkül nincs bűncselekmény sem). A Btk. 353/A. §-ának alapesete megvalósulhat hasonló alapcselekmény nélkül; alapesetének elkövetési magatartása a tiltott cél érdekében végzett szervező tevékenység, és nem a segítségnyújtás valamely más jogellenes alapcselekményhez. Az új tényállás ugyanakkor az előbbi bűncselekményekhez tapad, az új tényállás lényege az olyan szervező tevékenység, amely ösztönző, támogató hatású a másik két bűncselekmény alapcselekményeinek (az illegális bevándorlásnak) a lehetséges elkövetői számára. Annak tudata, hogy hazánkban természetes személyek szervező tevékenységet végezhetnének annak érdekében, hogy a nem megengedett bevándorlás megvalósítói ennek ellenére menedékjogi eljárást kezdeményezhessenek, és a jogszerűtlenül tartózkodók mégis tartózkodási jogcímet szerezzenek, biztató lehet a jogellenes be- vagy átutazásban, jogellenes tartózkodásban gondolkodó külföldiek számára (szívóhatás). Valamely cselekmény bűncselekményé minősítése, ezzel kapcsolatban a társadalomra veszélyességének a mérlegelése a törvényhozásra tartozik (más kérdés, hogy konkrét tényállás Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálható). Ezt fejezi ki a Btk. 4. § (1)–(2) bekezdése: bűncselekmény az a szándékosan vagy – ha e törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli – gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli. Társadalomra veszélyes cselekmény az a tevékenység vagy mulasztás, amely mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti.

[59] A jogellenes belépés vagy a jogellenes tartózkodás elősegítése a közigazgatás rendje elleni cselekmény. Az ilyen cselekményeknek a támogatása mint szervező tevékenység általánosságban büntetendővé nyilvánítható. [A külső határ átlépésének feltételeit rövid idejű tartózkodás esetén az 562/2006/EK rendelet (2006. március 15.), a Határellenőrzési Kódex 4. cikk (1) bekezdése határozza meg. Valamennyi schengeni

tagállam külső határán ugyanazok a belépés feltételei. „A külső határokat csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni.”

[60] A Btk. 353/A. §-a a gondatlan elkövetést nem bünteti. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el. A jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása nemcsak szándékos, hanem célzatos bűncselekmény is, a törvény a célzatot is a cselekmény tényállási elemévé teszi. Ezt fejezi ki az (1) bekezdésében az, hogy a tiltott szervező tevékenységet „annak érdekében” kell folytatni, hogy menedékjogi eljárás kezdeményezése váljék lehetővé olyan személy számára, aki Magyarországon menedékjogra nem jogosult; a szervező tevékenységet „annak érdekében” kell folytatni, hogy jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy Magyarországon tartózkodási jogcímet szerezzen. Az (5) bekezdés kifejezetten utal a célzatra, amikor a szervező tevékenység értelmezéséhez ad támpontokat: szervező tevékenységnek minősül, ha „az (1) bekezdésben meghatározott célból” szerveznek a schengeni külső határ határhárvonalon vagy határjelénél határmegfigyelést, vagy készítenek információs anyagot.

[61] A Btk. 353/A. § (1) bekezdés *a*) pontja vonatkozásában nem annak van jelentősége, hogy a bűncselekményt elkövető személy képes-e előre látni a hatósági eljárás eredményét. A menekültügyi eljárásban számtalan elem vizsgálendő, amely alapján végül döntés születik a státusz megadásáról vagy a kérelem elutasításáról. Ide tartozik az, hogy a kérelmező képes-e igazolni vagy legalább valószínűsíteni az ún. öt ok valamelyike miatt való üldözést vagy az attól való megalapozott félelmet, azt, hogy származási országa vagy szokásos tartózkodása szerinti országa nem tudja, vagy nem akarja védelemben részesíteni; a hatóság vizsgálja az elfogadhatatlansági okok fennállását (pl. biztonságos országból érkezett-e a kérelmező, itt helye van ellenbizonyításnak), vannak kizáró okok (pl. terrorcselekmény, Met. 8. §), vizsgálják a kiegészítő védelemre való jogosultságot, a visszaküldés tilalmának fennállását stb. E kérdések megítélése bizonyítási eljárás tárgya. A bűncselekmény elkövetéséhez ezzel szemben a célzat vonatkozásában azt és csak azt kell az elkövető tudatának átfognia, vagyis arról kell tudnia, hogy olyan személy érdekében folytat szervező tevékenységet, aki nincs az ún. öt ok valamelyike miatt üldözésnek kitéve (pl. maga a későbbi kérelmező mondja el neki, hogy valójában nem üldözik, csak Magyarország, vagy az Európai Unió valamely más állama területén kíván letelepedni, de ehhez nem rendelkezik engedéllyel), vagy a közvetlen üldözéstől való félelme nem megalapozott. E tudomás fennállását pedig a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk.

[62] A Btk. 353/A. § (1) bekezdés *b*) pontja vonatkozásában az elkövető tudatának át kell fognia a törvényi tényállás alapján, hogy az a személy, akinek a számára tartózkodási jogcím szerzése érdekében végez szervező tevékenységet, jogellenesen lép be Magyarországra, vagy Magyarországon jogszerűtlenül tartózkodó. A 353/A. § (1) bekezdés *b*) pontjában az első fordulat a jogszerűtlenül belépőkre vonatkozik, akik között olyan személyek lehetnek, akikről később megállapítják menedékjogra

jogosultságukat. Azonban a tényállás a szervező tevékenység folytatásáról szól, amelyet egyenes szándékkal, a tiltott céllal összefüggésben lehet megvalósítani. A jogi képviselő ellátása nem szervező tevékenység folytatását jelenti önmagában.

- [63] A vétség szubszidiárius bűncselekmény, az elkövetési magatartása az előkészület egyes elkövetési magatartásainak elemeire emlékeztet. Az általános hatáskörű bíróságokra tartozik elhatárolása az „embercsempészség” és a „jogellenes tartózkodás elősegítése” elnevezésű bűncselekményektől. Megvalósulásához nem szükséges, hogy az elkövetési magatartások következtében menedékjogi eljárást kezdeményezzenek, vagy tartózkodási jogcímet szerezzenek arra nem jogosult személyek. A bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos.

## V.

- [64] Az indítvány nem megalapozott.

[65] 1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben azt hangsúlyozta, hogy „[a] *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős.” Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott arra is, hogy „[e]zzel egyező álláspontot képvisel az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata is, amely[nek] [...] értelmében a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek által nyújtott védelem nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállás elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát [lásd például: 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 316.]. Így az alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntethetőség, a büntetés kiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabályra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.

- [66] Minden norma értelmezésre szorul, a jogszabályok egyre növekvő száma és bonyolultsága ezt az értelmezési igényt folyamatosan növeli.
- [67] A norma megszővegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára

előreláthatatlanná teszi {3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]}. Ugyanakkor a Btk. törvényi tényállásainál nemcsak az a követelmény, hogy azok ne legyenek értelmezhetetlenek, hanem az alkotmányossághoz hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti „cselekmény” bűncselekménnyé nyilvánítása ne tartalmazzon határozatlan jogfogalmakat. A határozatlan diszpozíció a *nullum crimen sine lege* elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után. A jogalkalmazó nem alkalmazhat büntetést olyan cselekmény miatt is, amelyet a jogalkotó egyetlen különös részi tényállásba sem foglalt. Hazánk büntetőjogának forrása a törvény, az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján, az egyes bűncselekmények tényállási ismérveit a törvénynek kell meghatároznia.

- [68] 1.1 A jelen ügyben az új Btk-tényállással kapcsolatban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – szervező tevékenység, határmegfigyelés szervezése, hálózat építése vagy működtetése – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. A Btk. más tényállásai tartalmazzanak szervezésre, szervező tevékenységre utaló elemeket. Az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat annak megítélésénél, mi minősül szervező tevékenység folytatásának; az általános hatáskörű bíróság juthat arra a következtetésre, hogy szervezésnek minősülhet egyebek között a toborzás vagy a közvetítés az embercsempészés, a jogellenes tartózkodás elősegítése elkövetői és ezeknél a bűncselekményeknél az alapcselekmények megvalósítói között. Az, hogy a törvény „különösen” szervező tevékenységnek minősít néhány elkövetési magatartást, a tényállás sajátosságainak tudható be: a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása megvalósulhat a törvényhozó szerint információs anyagok felhasználásával vagy emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartásával.
- [69] 1.2. A Btk. 353/A. §-a a célzatos szervező tevékenység körében tartalmaz előírásokat. A közéleti viták tartalmára, valamely eszme pusztá terjesztésére vagy a mellette való kiállásra nem tartalmaz korlátozást. Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát a sajtó szabadságához, sokszínűségéhez, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatáshoz köti. A Btk. 353/A. §-a önmagában az olyan véleménynek a hangoztatását sem tiltja, amely a jogellenes bevándorlás vagy tartózkodás mikénti megítéléséről szól. A közbeszédben szabadon kifejehető az állásfoglalás arról a jelenségről, amit általánosságban migrációnak neveznek. Véleményt lehet nyilvánítani arról is, hogy a közbeszédben migránsoknak nevezett személyekhez hogyan kívánatos viszonyulni.
- [70] A Btk. 353/A. §-a nem önmagában ezt, hanem a szervező tevékenység körében megnyilvánuló olyan tartalmú véleménynyilvánítást tiltja, amelynek célja más

személyek jogellenes magatartásra indítása. A korlátozást a jelen esetben törvény tartalmazza.

- [71] A szólás korlátozásának indoka a közigazgatás rendjének védelme, közvetve az illegális migráció visszaszorításához fűződő társadalmi érdek, a közrend védelme, a szervezett bűnözés elleni harc eredményessége. A Btk. 353/A. §-a az embercsempészéshez, a jogellenes tartózkodás elősegítéséhez kapcsolódó, célzatos magatartásokat vesz célba.
- [72] A szólásszabadság a szavakat (beszédet) védi elsősorban, az egyéb cselekményekre, így az olyan célzatos szervező tevékenységekre, amely a jogellenes bevándorlást elősegíti, támogatja, lehet tiltó szabályt alkotni a Btk. 353/A. §-ában meghatározott módon. A Btk. 353/A. § (5) bekezdése szervező tevékenységnek minősíti, ha az (1) bekezdésben meghatározott célból (vagyis az illegális bevándorlás elősegítése érdekében) információs anyagot készítenek, terjesztenek, vagy ilyenre megbízást adnak. A veszély vagy sérelem, amit a jelen ügyben a korlátozás elhárítani igyekszik, nem pusztán a kommunikációra vonatkozik, hanem a kommunikáció által megszólított, az elkövető által megcélzott, bátorított, kiváltani kívánt magatartásra, a személyek feltételezett reakciójára (menedékjogi eljárás megalapozatlan kezdeményezése, jogszerűtlen tartózkodásnál tartózkodási jogcím szerzésére törekvés). A szankciója a büntetőjog rendszerén belül viszonylag enyhe, alapesetben elzárás. A büntetés mellőzhető vagy korlátlanul enyhíthető a bűncselekmény alapesete elkövetőjével szemben, ha az elkövető a vádemelésig az elkövetés körülményeit feltárja. Nem lehet a fenti körülményekre figyelemmel ezért megállapítani, hogy az új szabály, amelynek még nincs semmilyen gyakorlata, a véleményszabadságot szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozza. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban, indítvány alapján felülvizsgálhatja majd, hogy a Btk. 353/A. §-a konkrét tényállásra alkalmazása összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [73] 1.3. Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Az egyesüléshez való jognak a gyakorlása nem korlátlan. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) 3. § (3) és (4) bekezdése kimondja, hogy az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.
- [74] A Btk. 353/A. §-a nem szervezetek létrehozását vagy a szervezetekhez csatlakozás jogát tiltja, hanem pontosan meghatározott célra irányuló szervező tevékenységet. Ennek a szervező tevékenységnek a büntetni rendelése – a jelen határozatban az

előzőekben kifejtett érvek alapján – nem alaptörvény-ellenes az Alaptörvény *nullum crimen sine lege* szabálya tükrében, sem az alkalmazott tényállási elemek indítványban állított határozatlansága miatt, sem a tényállás legitim céljának az állított hiánya miatt; továbbá nem alaptörvény-ellenesen korlátozza a Btk. 353/A. §-a a véleményszabadságot. Minthogy az egyesülési jognak a védelmi köre nem terjed ki az olyan tevékenység végzésére, amelyet törvény tilt, és a jelen esetben ez a tilalom nem ütközik az Alaptörvénybe, a támadott szabály nem ellentétes az egyesüléshez való joggal. A Btk. 353/A. §-a nem zárja ki, hogy természetes személyek és szervezetek arra törekedjenek, hogy a világban minden egyes ember egyenlően élhessen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más emberi jogi egyezményekben foglalt jogokkal. Nem tiltja az ennek érdekében végzett kutatást, az emberi jogok megsértésének megakadályozását, ezeknek a jogoknak a megsértése megelőzését.

- [75] A támadott szabály nem tiltja azt sem, hogy bárkinek célja legyen a minden embert megillető emberi jogok előmozdítása, az emberi jogok származásra, állampolgárságra tekintet nélkül mindenki számára biztosítása, a Magyarország területére érkező, saját hazájából menekülő emberek jogvédelmének segítése azzal, hogy az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében az ügyvédi tevékenység gyakorlása nem irányulhat jogszabály megkerülésére, jogszabályba ütköző célra, vagy ilyen jogügyletben való közreműködésre.
- [76] 2. Az indítvány abból indul ki, hogy a Btk. rendelkezései – annak ellenére, hogy a tényállás célzatot is megfogalmaz – értelmezhetők és alkalmazhatók úgy is, hogy azok kiterjednek az olyan esetekre, amikor a szervező tevékenység célja humanitárius segítségnyújtás, vagyis a szervező tevékenység a segítségre szorulóknak szenvedésének csökkentésére, a rászorulókkal való emberséges bánásmódra irányul más érdek nélkül. Ez a lehetőség visszatartó hatást gyakorolhat azoknak a szervezeteknek a segítőire, akik feladatuknak tekintik, hogy kikérdezés nélkül segítsék a látókörükbe került elesetteket, a szegényeket.
- [77] 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. A Nemzeti hitvallás szerint – amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény értelmezésének kötelező kerete –

„[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az elesettek és a szegények megsegítésének alaptörvényi kötelességével, a józan ésszel, a közjónak megfelelő erkölcsös céllal összeegyeztethetetlen lenne büntetéssel fenyegetni az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen szervező tevékenységet. A vizsgált tényállás szövege erre nem utal, és az Alaptörvényben megkövetelt észszerű értelmezés mellett bíróság nem is juthat ilyen következtetésre.

- [78] 3. A Btk. 353/A. §-a (1) bekezdése vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett aggály tehát teljes mértékben alaptalan, evidencia, hogy a Btk. új tényállása csak az abban foglalt célzatos magatartásokat rendeli büntetni és nem más, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra. Az új szabállyal kapcsolatban a bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása, hogy milyen körülmények között lehet valamely szervező tevékenységet humanitárius segítségnyújtásnak tekinteni, a segítségnyújtás milyen formáit nem lehet büntetni, és mikor lépi át az ennek a kereteit.
- [79] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [80] 4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a büntetőjogi büntetéssel fenyegetés súlyára tekintettel a jogbiztonság érdekében, az Abtv. 46. § (3) bekezdésében írtak alapján, hivatalból eljárva szükségesnek látta az új Btk. tényállás és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összhangban álló értelmezésének megerősítését alkotmányos követelmény formájában.
- [81] A követelmény megfogalmazása során az alkotmányos párbeszédre vonatkozó gyakorlata {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]} alapján figyelembe vette, hogy más Európai Unió tagállam bírósága hasonló ügyben milyen következtetésre jutott. Megállapította, hogy Franciaországban a *Conseil constitutionnel* 2018/717-718-as számú ügyében a *Cour de cassation* büntetőjogi tanácsa kezdeményezésére a 2012-1560. számú törvényben található (a Btk-hoz hasonló tényállású) külföldiek irreguláris belépésének, közlekedésének és tartózkodásának segítése bűncselekmény vonatkozásában több szempontból hasonló következtetésre jutott. A *Conseil constitutionnel* – esetjogában először – a francia alkotmány preambulumban és 2. cikkében olvasható „testvériség” jelszavának tulajdonított alkotmányos jelentőséget. Megállapította, hogy „semmilyen elv illetve alkotmányos értékkel bíró szabály sem jelenti azt, hogy a külföldieknek általános és abszolút joguk lenne a Franciaországban



való tartózkodásra. Egyebekben, az illegális bevándorlás elleni harc célja, hogy a közrendet védje, amely alkotmányos értékű cél". Megállapította továbbá, hogy a francia törvény kizárta az önkéntes alapon, humanitárius okokból történő segítségnyújtást, ezért a *Conseil constitutionnel* a jogszabályt mozaikosan megsemmisítette.

[82] A hazai Btk. vizsgált tényállása vonatkozásában ilyen túl tág megfogalmazás nincs, és a már kifejtettek alapján a tényállás észszerűen nem is értelmezhető így. Ugyanakkor a szegények és elesettek megsegítése Nemzeti hitvallásban foglalt kötelességének, valamint az I. cikk (3) és a XXVIII. cikk (4) bekezdésének feltétlen érvényesülése a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel biztosítható.

[83] 5. Az Alkotmánybíróság az ügy jelentőségére tekintettel az Abtv. 44. § (1) bekezdésének utolsó fordulata alapján elrendelte határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. február 25.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [84] A jelen ügyben már az alkotmányjogi panasz befogadásának mérlegelésekor komoly dilemmával találkozott az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségének megítélése vonatkozásában.
- [85] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek”, de emellett „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}.
- [86] A többségi határozat jogosan mutat rá, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz nem válhat *actio popularis* indítvánnyá - abban az értelemben, hogy a panaszos az őt ért jogsérelem valószínűsítése nélkül, érintettség hiányában is az indítvány érdemi elbírálására tarthatna igényt.
- [87] Helyesnek – és előremutatónak - tartom ugyanakkor a befogadhatósággal kapcsolatban a többségi indokolásban elfogadott azon értelmezést, amely szerint a közvetlen alkotmányjogi panasz abban az esetben is benyújtható, „ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt”, különösen, ha „a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti” [III. 1.2.]. Elsőre talán aktivistának tűnhet egy ilyen értelmezés, de álláspontom szerint nem ellentétes sem az Abtv. szövegével, sem pedig a közvetlen alkotmányjogi panasz logikájával. Egy büntetőjogi tényállás esetében ugyanis már önmagában az is „a jogszabály rendelkezésének [...] hatályosulása folytán közvetlenül” bekövetkező jogsérelemnek minősíthető, ha emiatt a büntetőeljárással történő fenyegetettség hatására az indítványozó valamilyen addigi tevékenységével felhagyni kényszerül, illetve nem tehet meg valamit, amit – valamely alapjogának gyakorlása körébe tartozóan - egyébként megtenne.
- [88] Nem értek egyet mindazonáltal a befogadhatósággal kapcsolatos értelmezésnek a „kivételesség feltételére” vonatkozó részével. A többségi határozat indokolása olyan szaporán emlegeti ezt a fogalmat [vö. Indokolás III. 1.2., 1.3., 1.4., 1.5.], mintha bizony létezne egy ilyen kiforrott koncepció az eljárásjogunkban – miközben 2012 óta ez az első határozat, amelyikben felmerül, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szereplő „kivételesen” szó egy „feltétel” lenne, amelynek „fennállását” az Alkotmánybíróságnak külön és kifejezetten vizsgálnia kellene. A friss doktrínát a többségi indokolás aztan jelen ügyre úgy vonatkoztatja, hogy a kivételesség megítélésénél részben jogon túli szempontokat tekint elsődlegesnek: „[a]z érdemi vizsgálat szükségességének

legfontosabb okát azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményeinek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazása szempontjából mint kétségtelenül kivételes helyzet, a Btk. új tényállására vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazás az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igénye határozza meg” [Indokolás III. 1.5.]. Álláspontom szerint a joggyakorlatunknak a kiszámíthatósága és az önkényességnek (illetve látszatának) elkerülése akkor lesz biztosítható, ha a közvetlen alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát nem az ügyek politikai jelentőségétől tesszük függővé.

- [89] A közvetlen alkotmányjogi panasznak a jelen ügyben történő befogadása és érdemi elbírálása számomra (és reményeim szerint a jövőben a testület többsége számára is) azt jelenti, hogy más (új) büntetőjogi vagy szabálysértési tényállások megalkotása esetén a tevékenységükben, illetve alapjoggyakorlásukban érintett személyek által ilyen módon azok is megtámadhatóak lesznek.
- [90] A jelen ügyben vizsgált, a Btk. 353/A. §-ával kapcsolatos indítvány elutasítása szempontjából megítélésem szerint döntő körülmény volt a bűncselekmény célzatossága. A többségi indokolás rámutat, hogy a "a tényállás a szervező tevékenység folytatásáról szól, amelyet egyenes szándékkal, a tiltott céllal összefüggésben lehet megvalósítani", "bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos", a célzatot az elkövető tudatának át kell fognia, ennek fennállását pedig a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk [ld. Indokolás IV. 3.]. Azzal együtt tehát, hogy a "szervező tevékenységet folytatása" mint elkövetési magatartás és a tényállás más elemei is többféleképpen értelmezhetőek, jóhiszemű (azaz nem kifejezetten tiltott jogellenes célra törekvő vagy a jogot kijátszani szándékozó) személyek és szervezetek a bűncselekményt nem tudják elkövetni, mivel az gondatlanul vagy véletlenül nem lehetséges. A többségi indokolás abban is egyértelmű, hogy bizonyos - alkotmányos védelmet élvező - magatartások nem sorolhatóak a vizsgált bűncselekmény körébe, így az emberi jogok megsértésének megakadályozása, a jogsértések megelőzése és menekülő emberek jogvédelmének segítése érdekében végzett szervező tevékenység, a jogi képviselet ellátása; ugyanígy nem tiltott a menekültekkel és a migrációval kapcsolatos közéleti vita és tájékoztatás.
- [91] Mindezekre a körülményekre tekintettel egyetértettem a többségi határozattal abban, hogy nem lehetett megállapítani, hogy az új szabály, amelynek még nincs alkalmazási gyakorlata, kétséget kizáróan alaptörvény-ellenes lenne. Ha a Btk. 353/A. §-ának alkalmazásával a későbbiekben egyedi ügyekben ítéletek születnek, akkor az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a szerinti indítvány alapján Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja majd, hogy maga a rendelkezés más összefüggésekben (vagy a körülmények megváltozása esetén akár a most vizsgált valamely összefüggésben),

illetve hogy a rendelkezésnek a bírósági ítéletben megjelenő értelmezése összhangban van-e az Alaptörvénnyel.

- [92] A határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel kapcsolatban osztom a dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megfogalmazott véleményt.

Budapest, 2019. február 25.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [93] Egyetértek a IV/1565/2018. számú határozat elutasító rendelkezésével és nem vitatom az alkotmányos követelmény megállapításának – elvi – szükségességét sem az ügyben, de az alábbiakban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 66. §. (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek
- [94] Feleslegesnek tartom az alkotmányos követelménynek azt a fordulatát, amely szerint a bűncselekmény nem terjedhet ki „a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra”. A többségi határozat is rögzíti, hogy a vizsgált Btk. rendelkezés célzatos bűncselekményt foglal magába, sőt a jogalkotó – ha úgy tetszik – „megkettőzte” a célzatot azzal, hogy az elkövetési magatartáshoz kapcsolódó értelmező rendelkezésnél ismét utal a célzatra [lásd Btk. 353/A. § (5) bek.].
- [95] Márpedig egy cselekmény csak akkor minősülhet bűncselekménynek, ha a vizsgált magatartás a különös részi törvényi tényállás minden elemét (ismérvét) megvalósította. A szóban forgó bűncselekmény vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a célzatnak – mint a törvényi tényállás alanyi oldalán szereplő egyik tényállási elemnek – a megléte is szükséges ahhoz, hogy a büntetőjogi felelősség megállapítható legyen. Ha tehát valaki a szervező tevékenységet nem a „tiltott céllal összefüggésben” fejt ki, akkor az azt jelenti, hogy eleve hiányzik a törvényi tényállásban foglalt célzat, így tehát nem állapítható meg a szóban forgó bűncselekmény.
- [96] Mindezekre figyelemmel az alkotmányos követelmény idézett fordulatának megállapítására szükségtelenül került sor, hiszen a jogalkalmazó önmagában a szakjogi szabályok alkalmazásával is minden nehézség nélkül eljut az alkotmányos követelmény által szándékolt eredményhez.

Budapest, 2019. február 25.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [97] Nem értek egyet az indítvány érdemi vizsgálatával, mert álláspontom szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt befogadási feltételek az adott ügyben nem álltak fenn.
- [98] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta következetesen érvényesíti az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegét. A kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi feltételek megszorító értelmezését indokolta eddig a testület gyakorlatában {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételek megszorító értelmezése következtében az ilyen alkotmányjogi panaszok jelentős részét érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [pl.: 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, 3160/2014. (V. 23.) AB végzés, 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3084/2015. (V. 8.) AB végzés, 3021/2016. (II. 2.) AB végzés, 3268/2017. (X. 19.) AB végzés, 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés, 3003/2018. (I. 10.) AB végzés]. Különösen szembe tűnő az Alkotmánybíróság gyakorlatában a megszorító értelmezés szigorúsága azokban az esetekben, amikor az indítványozó kifejezetten igazolta, hogy a vele szemben közvetlenül hatályosult jogszabály folytán tényleges jogsérelme következett be, de erre nem a jogszabály hatályba lépésétől számított száznyolcvan napon belül került sor. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nem fogadta el, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőt az indítványozó vonatkozásában a tényleges hatályosulástól kell számítani. Ilyenkor tehát az Alkotmánybíróság annak ellenére sem vizsgálta érdemben az alkotmányjogi panaszban állított alaptörvényellenességet, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettséget tudott igazolni {pl.: 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [2]; 3192/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [9], 3153/2017. (VI. 14.) AB végzés, Indokolás [6]}.
- [99] 2. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló „kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {pl.: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; ld. még: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3245/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az adott esetben az Alkotmánybíróság az alábbiakban részletesen kifejtett okok miatt, úgy gondolom, hogy a befogadással lényegében az *actio popularis* intézményéhez tért vissza.
- [100] 2.1. A közvetlenség azt a követelményt foglalja magában, hogy az indítványban állított (alapjogi) jogsérelemnek jogalkalmazói (bírói) döntés nélkül – közvetlenül – kell fennállnia. Ha ugyanis a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül

megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az olyan jogszabályok esetén ezért, amelyek közvetlenül nem hatályosulnak, vagyis nem a hatálybalépésükkel (*ex lege*), hanem valamely jogalkalmazói aktus folytán váltanak ki ténylegesen joghatást (keletkeztetnek, módosítanak vagy szüntetnek meg jogot, illetve kötelezettséget), az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszt eddig jellemzően nem lehetett igénybe venni {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ennek megfelelően „[a]z olyan jogszabályok [...] esetében, melyek lényegükénél fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül [...], az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg” {3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}.

[101] Ehhez képest a jelen esetben az Alkotmánybíróság azt állapította meg: ha egy új norma azzal a következménnyel jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartását abba kell hagyniuk, különösen, ha az ilyen norma büntető jogi norma, nem szükséges a jogalkalmazói (bírói) aktus bevárása, hanem az érintettség anélkül is megállapítható, önmagában „a büntetőeljárás ultima ratio jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan”. Véleményem szerint azonban ez az értelmezés – figyelemmel az Alkotmánybíróság eddig követett gyakorlatára – nem vezethető le az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételekből. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján a hatályosulás „közvetlenségének” a megállapításához nem volt elegendő annak igazolása, hogy a támadott normának visszatartó, valamely magatartást befolyásoló hatása van, hanem az érintett személy valamely jogviszonyában kellett közvetlenül joghatást kiváltania. Az adott esetben támadott norma ugyanakkor tényleges joghatást jogalkalmazói döntés eredményeként válthat ki, ezért véleményem szerint a közvetlenség törvényi feltétele nem állapítható meg.

[102] 2.2. Az érintettség megállapításához szükséges az is, hogy a jogsérelem bekövetkezzék, az „aktuális” legyen. Az aktuális érintettség ezért azt jelenti, hogy az indítványozó sérelmének fenn kell állnia {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ez alól annyiban engedett kivételt az Alkotmánybíróság, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy „a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Az Alkotmánybíróság tehát a „belátható időn belül kényszerítően” bekövetkező jogsérelmek esetén is megalapozottnak tartotta az érintettséget.

- [103] Kizárja az érintettség megállapíthatóságát ugyanakkor az a körülmény, ha a jogsérelem az indítványozó „jövőre szóló (egyéni) akaratelhatározása” folytán áll be {3196/2016. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [9]}. Ezért az Alkotmánybíróság a hivatkozott ügyben hangsúlyozta: ha az indítványozó jövőbeni státusza későbbi döntésektől függ, e körülmény kizárja a záros határidőn belül, elkerülhetetlenül bekövetkező jogsérelem megállapításának lehetőségét.
- [104] Véleményem szerint az adott ügyben is az állapítható meg, hogy az indítványozó tényleges jogséreleme akaratelhatározásától függően, és nem belátható időn belül kényszerítően következik be.
- [105] 2.3. Az érintettség megállapításának további feltétele, hogy a jogsérelemnek személyesnek kell lennie. Ez a feltétel azt a követelményt foglalja magában, hogy az érintett saját alapjogában való sérelmére hivatkozhat, ugyanakkor ez nem jelenti, hogy e feltétel kizárólag akkor állapítható meg, ha a támadott normának az indítványozó a címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn {3110/2013. (VI. 14.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszok is a szubjektív jogvédelem az elsődleges funkciója, még ha egy sikeres indítványnak objektív jogvédelmi hatása is van. Erre is tekintettel az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy nem természetes személyek esetében az egyedi érintettséget a szervezeti sajátosságokra figyelemmel vizsgálja. Az érintettséget a tagok, illetve más személyek érdekében való fellépés önmagában nem alapozhatja meg {3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [106] Az adott ügyben az Alkotmánybíróság „[a]z érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát” a Btk. új tényállásra vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazásának az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igényére tekintettel határozta meg. Ebből ugyanakkor álláspontom szerint az következik, hogy a személyes érintettség megállapításának lehetőségét jelentősen kibővítette, és a jövőben minden olyan Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén meg kell állapítania az érintettséget, amely a Btk. új normáját, illetve módosuló rendelkezését támadja, függetlenül attól, hogy az indítvánnyal támadott Btk. rendelkezést alkalmazták-e, vagy sem.
- [107] Véleményem szerint azonban e szempontok nem értékelhetők az indítványozó személyes érintettségét megalapozó körülményeknek, ezért nem értek egyet az indítvány érdemi elbírálását megalapozó feltételként való értékelésével.
- [108] 3. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az adott esetben az indítványozó nem tudta igazolni azt, hogy érintettsége közvetlen, aktuális és

személyes lenne. Erre tekintettel, az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott döntéseire figyelemmel, az alkotmányjogi panasz visszautasításának lett volna helye.

Budapest, 2019. február 25.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleménye

[109] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, és az indokolás nagyobb részével sem.

[110] Az ügy indítványa az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdésében rögzített kivételes panasz eljárás keretében került benyújtásra, és a kivételes befogadási indokoltságot én a többségi indokolástól eltérő érvekkel tartottam volna megállapíthatónak. A többségi befogadási érvelés ugyanis megítélésem szerint túlzottan kinyitotta a kivételesség megállapíthatóságát: „Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépés előtt megengedett, törvényes volt.” (indoklás III. 1.2 pont). Megítélésem szerint ez túlzottan kinyitotta a kivételességet, és a jövőben az új büntetőjogi tényállások esetén az alkotmánybírák válhatnak még a büntetőjogi szakszírák jogalkalmazó-jogértelmező döntései előtt a tényállások első értelmezőivé. Az alkotmánybírákat pedig nem erre a specializálódást igénylő feladatra választották ki. Az én álláspontom szerint a kivételes befogadás indoka csak az lehetett volna a jelen ügyben, hogy az Európai Unió Bizottsága által megindított kötelezettségszegési eljárás e tényállást és az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondatát együtt támadta meg, és a vitatott alaptörvényi mondatot a Kormány a számára nyitva álló lehetőséggel, az absztrakt alkotmányértelmezés kérésével csak elkülönítve tudta az az Alkotmánybíróság elé hozni elbírálásra. Így az a kivételes helyzet, hogy a kötelezettségszegési eljárással támadott másik részt, az új büntetőjogi tényállást egy alkotmányjogi panasz párhuzamosan szintén elének hozta, megadta a lehetőséget arra, hogy az összefüggő két részt együtt vizsgáljuk meg. Én csak ebben látom a kivételes befogadás indokoltságát, és ennek kimondásával nem kellett volna kitégíteni az Abt. 26. § (2) bekezdés alapján benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadási érveit.

[111] Nem értek egyet a rendelkező rész első pontjában levő alkotmányos követelmény megállapításával sem. Egyrészt azért mert ez egy olyan nyitott normatívát rögzít – „nem terjedhet ki az elesettek és szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen (...) magatartásokra” -, mely a büntetőjogi tényállások pontossági követelménye (nullum crimen sine lege) miatt alkotmányosan nem alkalmazható. Önmagában az, hogy ez a formula az alaptörvényi Nemzeti Hitvallás egyik



deklarációjának részét jelenti, nem teszi arra alkalmassá, hogy közvetlen módon büntető tényállást egészítsünk ki vele. Másrészt azért nem, mert e helyett inkább az indítványozó által joggal kifogásolt és alaptörvény-ellenes bizonytalanságot jelentő megfogalmazás mozaikos megsemmisítésével kellett volna törekedni a bizonytalanság csökkentésére. A támadott 353/A § (5) bekezdése ugyanis azzal, hogy a büntetendő szervező tevékenység felsorolása mellett ezeket relativizálja a „különösen” szó beillesztésével, a jogalkotó hatóságok és bíróságok tetszése szerinti bővítésre alkalmassá teszi. Így én azt támogattam a testületi vitában, hogy mozaikos megsemmisítéssel a 353/A § (5) bekezdéséből a „különösen” szót töröljük, és ezzel a kriminalizálási bizonytalanságot a nullum crimen-elvnek engedve csökkentettük volna.

[112] A fentiekén túl hiányosnak látom a többségi határozat indokolását, mert nem bontotta ki az új büntető tényállást jelentő 353/A. § összefüggését az Alaptörvény hetedik módosításával a XIV. cikk (4) bekezdésbe illesztett második mondattal. Ez az, amely a biztonságos országokon keresztül érkező bevándorolni szándékozók számára megtiltotta a menedékjog megadását: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országokon keresztül érkezett, ahol üldözésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”. A támadott büntető tényállás ezt az alaptörvényi kiegészítést konkretizálja azzal, hogy pönalizálja azokat a szervező és más segítő tevékenységeket, melyek e bevándorlói kör ösztönzését és segítségét jelentik. Megítélésem szerint, amikor az Alkotmánybíróság megítéli e büntető tényállás alkotmányosságát, akkor nem tekinthet el attól, hogy ezt épp az említett új alaptörvényi tilalom büntetőjogi konkretizálására hozták létre. (Ahogy az uniós Bizottság is együtt támadta meg ezeket.) Ehhez képest az indokolás ezt csak úgy hozza be az érvelésébe általánosságban mint egy új alapjogi korlátot a menedékjog előtt: „A védelem az alaptörvény-módosítást követően egyértelműen nem terjed ki azokra sem, akik Magyarország területére olyan országokon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy az üldöztetés veszélyének nem voltak kitéve. A felsorolt esetekre nem kell alkalmazni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó követelményeket a menedékjog vonatkozásában.” (Indokolás IV. rész 1. pont). Megítélésem szerint ez a megfogalmazás nem felel meg a XIV. cikk (4) bekezdésébe beillesztett második mondatnak, mert az nem egy (relatív) korlátként került megfogalmazásra menedékjog megadására e bevándorlói kör számára, hanem egyértelműen mint egy tilalom: nem jogosultak a menedékjogra az ebbe tartozók. Így nem tartom megfelelőnek a többségi határozat indokolásának az eljárását, mely csak e tényállással távolabbról érintkező egyesülési és véleménynyilvánítási szabadsággal veti össze ezt az alkotmányossága megítélésékor (lásd indokolás V. részének 1.2. és 1.3. pontjait).

[113] Ám a támadott büntető tényállással közvetlenül érintkező alaptörvényi kiegészítés vizsgálatba bevonása felvet egy másik dilemmát is, melynek megválaszolása nélkül nem lehet megítélni a támadott büntető tényállás alkotmányosságának a kérdését. Ugyanis miközben az Alaptörvény hetedik módosítása beiktatta az itt számba jövő bevándorlói kör felé a menedékjog megadásának a tilalmát („Nem jogosult...”), addig az ahhoz fűzött indokolás egy olyan magyarázatot fűzött ehhez, mely a tilalom ellenére lehetőknek jelenti ki azt, hogy az Országgyűlés egy törvényi rendelkezésében mégis megadja ezek számára a menedékjogot: „(...) az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi.” Ez az indokolás azonban nyilvánvaló ellentétben áll a vonatkozó alaptörvényi szöveggel, melyet megindokolni kívánt. Ha esetleg úgy akarnánk feloldani az ellentmondást, hogy az alaptörvényi szöveg csak az alaptörvényi szintű menedékjog megadását zárta ki ezzel, ám az Országgyűlést nem zárta el attól, hogy egyszerű törvényi szinten megadja a menedékjogot, akkor tulajdonképpen csak annyi lenne az alaptörvényi szöveg tartalma, hogy megtiltotta a törvényhozó Országgyűlésnek, hogy alaptörvényi jogot adjon e bevándorlói körnek, ám egyszerű törvényi jog megadását nem tiltotta meg számára. Ám mivel a törvényhozó Országgyűlés eleve nem adhat alaptörvényi jogot, és ezt csak alkotmányozó hatalomként tehetné meg - ennek speciális eljárásával és minősített többségével -, így e tilalom abszurd lenne, és ez az értelmezés alkotmányjogi nonszensz értelmezésre vezet.

[114] Így azonban arra az eredményre kell jutni, hogy az Alaptörvény XIV. cikke (4) bekezdésének második mondata feloldhatatlan ellentétben áll az indokolásával, és ez felveti, hogy a szintén az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, jogértelmezés számára felfokozott erejűvé tett indokolás miképpen köti az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény értelmezésében. Ez bennünket, alkotmánybírákat is köt-e, vagy csak a jogszabályok alkalmazását végző rendes bíróságok bíráit?

[115] Ennek megválaszolására vegyük először szemügyre az Alaptörvény 7. módosításával megemelt erejű indokolás beillesztését az értelmezés számára a 28. cikk szövegébe: „A bíróságoknak... (...) A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumbát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.” Ez ugyan szó szerint csak a jogszabályokat alkalmazó rendes bírósági bírákra vonatkozik, és nem az Alaptörvényt értelmező és alkalmazó alkotmánybírákra, mert az Alaptörvény nem jogszabály, hanem ezek felett áll mint a jogrend alapja, ám felmerülhet, hogy kiterjesztő értelmezéssel ez az alaptörvényi parancs az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírákra is vonatkozik. Első látásra ennek evidens érve az lehet, hogy miképpen kérhetik ezt számon a rendes bíraktól, ha az alkotmánybírák magukra ezt nem tartják kiterjeszhetőnek az Alaptörvény és annak indokolása vonatkozásában? Többszöri végiggondolás után azonban azt az álláspontot láttam helytállóbbnak,

hogy általános jelleggel mégis inkább ki kell zárni a rendes bírák jogszabály-értelmezésén túl a 28. cikk parancsát az alkotmánybírák felé. Az alaptörvényi szöveg mellett annak indokolására ne legyen ez kiterjeszhető. Indokom erre az, hogy míg a rendes bírák az élet egy-egy szeletét szabályozó törvényi és más jogszabályi rendelkezések értelmezését végzik, amihez jobban megengedhető az ad hoc törvényhozói szándék és politikai motiváció bevitele az indokolásokon keresztül is, addig a teljes állami is jogi életet egységben szabályozó Alaptörvény esetében a koherens rendszerszerű értelem védelme nem engedheti meg az ad hoc motivációknak teret adó indokolásokhoz kötöttséget.

[116] A jelen esetben ez azt jelenti, hogy félretolhatónak tartom a vizsgált alaptörvényi szöveggel szembenálló indokolást. Ennek gondolati következménye, hogy a törvényhozó Országgyűlés számára mint alaptörvényi tilalmat fogom fel a menedékjog megadását azon bevándorlók felé, akik biztonságos országon keresztül érkeznek Magyarország területére. Így az ennek szervezését és segítségét jelentő tevékenységek bűncselekménnyé nyilvánítását alkotmányosnak tudom elismerni.

Budapest, 2019. február 25.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye

[117] Álláspontom szerint az indítványozó tekintetében nem áll fenn az Abtv. 26. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata által megkövetelt közvetlen, személyes és aktuális érintettség.

[118] A támadott Btk. tényállásban foglalt cselekmény elkövetője csak természetes személy lehet, ezért az indítványozó jogi személy tekintetében a fent említett feltételek teljesülése fogalmilag nem állapítható meg. Kétségtelen, hogy amennyiben a jogi személy képviselőjében eljáró, a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvényben (Tv.) felsorolt személyek egyes cselekményei a vizsgált bűncselekmény törvényi tényállásában foglalt valamely fordulatot megvalósítják, a Tv. alkalmazásával a jogi személynek számolnia kell. Véleményem szerint azonban a Btk. vizsgált rendelkezése és az indítványozó, mint jogi személy közötti kapcsolat oly mértékben feltételesnek és közvetettnek tekinthető, ami a közvetlen, személyes és aktuális érintettség fogalmának nem feleltethető meg.

[119] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, hangsúlyozottan kivételes alkotmányjogi panaszindítványok esetében – különösen a mindenkire egyaránt vonatkozó büntető jogszabályok vonatkozásában – az indítványozói érintettség kiterjesztő értelmezésével nem tudok egyetérteni, mivel az az *actio popularis* bizonyos esetekben

történő ismételt elismerését jelentené, vagy legalábbis egy ahhoz nagyban hasonlatos (ugyanakkor a jövőre nézve az esetről esetre történő elbírálás révén némileg kiszámíthatatlan, eshetőleges) alkotmánybíróági gyakorlatot alapozhat meg. Ez azon túlmenően, hogy ennek a lehetőségnek a megnyitása nagyfokú bizonytalansága okán az Alkotmánybírósághoz a jövőben ilyen indítvánnyal fordulni kívánó jogkeresők számára sem egyértelműen előnyös, kifejezetten szemben áll az alkotmányozónak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdéséből és a törvényalkotónak az Abtv. 26. §-ából kiolvasható szándékával is.

[120] Mindezekre tekintettel véleményem szerint az alkotmányjogi panaszt az indítványozói érintettség hiánya okán vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2019. február 25.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró