

Magyarország Alkotmánybírósága  
Budapest 1015  
Donáti utca 34-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1446-0/2018
Érkezett:	2018 SZEPT 24. <i>Szemelety</i>
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	2 db <i>du'</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Patrick Gaspard [REDACTED]  
[REDACTED] a Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány (székhely: 1056 Budapest Molnár utca 9.) mint indítványozó (a továbbiakban: „Indítványozó” vagy „OSI Budapest”) nevében, mint az OSI Budapest kuratóriumának elnöke és önálló, általános képviseletre jogosult tagja az alábbi

### alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

**Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 41. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 11. §-ával megállapított 353/A. §-a az alábbiakban részletesen kifejtett indokok alapján sérti az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében, IX. cikk (1) bekezdésében, valamint a XIII. cikkben biztosított alapvető jogait, ezért azt az Abtv. 44. § (5) bekezdése alapján a hatálybalépésére visszamenőlegesen semmisítse meg.**

Az Indítványozó az Abtv. 52. § (5) bekezdésének megfelelően nyilatkozik arról, hogy az adatai nyilvános kezeléséhez és az indítvány nyilvánosságra hozatalához hozzájárul.

Az Alkotmánybíróság eljárása az Abtv. 54. § rendelkezése értelmében illetékmentes. A jelen alkotmányjogi panasz alátámasztásaként különösen az alábbi indokokra kívánok hivatkozni.

#### I. A jelen Alkotmányjogi Panasszal érintett jogszabályi rendelkezések és azok kontextusa

Az Országgyűlés 2018. június 20-án fogadta el a Módtv.-t, melyet a Módtv. javaslatának általános indokolása három alkalommal is Stop Soros törvénycsomagnak nevez. A Módtv. központi eleme annak 11. §-a, mely a „jogellenes bevándorlás elősegítése” elnevezésű új bűncselekményi tényállást iktatott be a Btk. 353/A. §-ába. A tényállás egyik alapesete a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése a) pontja szerint szervező tevékenység annak érdekében, hogy Magyarországon menedékjogi 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. A Btk. új 353/A. § (1) bekezdése b) pontja szerinti másik alapeset a szervező tevékenység annak érdekében, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímet szerezzen.

A Módtv., illetve a Btk. nem ad pontos definíciót a szervező tevékenység fogalmára, azt a Btk. új 353/A. § (5) bekezdése példalózó jelleggel, szintén igen tágan határozza meg, ide sorolva különösen az (1) bekezdésben meghatározott célzattal Magyarország területének 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 külső határ szerinti határvonalán, illetve határjelénél határmegfigyelés szervezését, információs anyag készítését, terjesztését vagy ilyenre megbízás adását, valamint hálózat építését vagy működtetését.

A bűncselekmény alapesetein túl a Btk. új 353/A. § (2) és (3) bekezdései minősített esetként súlyosabban rendelik büntetni azt, aki (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat, a szervező tevékenységet rendszeresen folytatja, az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt vagyoni haszonszerzés végett, több személynek segítséget nyújtva, vagy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő Magyarország külső határának határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül követi el.

Az új bűncselekményi tényállásokat értelemszerűen magánszemélyek követhetik el, de e tényállások alapján jogi személyek büntetőjogi felelőssége is felmerülhet, a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: JSzBt.) alapján. Erre a Módtv. javaslatának részletes indokolása külön is felhívja a figyelmet.

A jelen alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezések – különösen a 353/A. § (1) bekezdésében szereplő szervező tevékenység, illetve annak példalózó konkretizálása az (5) bekezdésben, és ezáltal a (2) bekezdés tényállása is – olyan mértékben homályosak és tágak, hogy minden olyan tevékenység kriminalizálására alkalmasak, melyek akár csak közvetve is kapcsolódnak menedékkérő személyekhez.

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a Btk. a Módtv. előtt is tartalmazott olyan tényállásokat, melyek pönalizálták az illegális bevándorlók segítségét. Ilyen tényállás az embercsempészés (Btk. 353. §), a jogellenes tartózkodás elősegítése (Btk. 354. § (2) bekezdés) és a hatóság félrevezetése is (Btk. 271. § (3) bekezdés). Ezek közül a Btk. 271. § (3) bekezdése szerinti hatóság félrevezetése bűncselekménye megfeleltethető a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése a) pontjának, a Btk. 354. §-a szerinti jogellenes tartózkodás elősegítése pedig a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése b) pontjának, azonban az újonnan bevezetett bűncselekményi tényállások a már meglévőknél jóval tágabbak, az alkotmányjog és a nemzetközi jog által védett tényállások nyitott listáját kriminalizálják.

A Btk. 271. § (3) bekezdése szerint „[a]ki hatóságnál egyéb hatósági eljárás alapjául szolgáló olyan bejelentést tesz, amelyről tudja, hogy valótlan - és a 269. § esete nem áll fenn -, elzárással

büntetendő.” A Btk. új 353/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti „szervező tevékenység” nyilvánvalóan magában foglalja a Btk. 271. § (3) bekezdése szerinti hatóság félrevezetése társtettesként vagy bűnsegédként való elkövetését, de egyúttal túl is kell, hogy terjedjen azon. Azt kell ugyanis feltételeznünk, hogy a törvényhozó nem a már meglévő büntető tényállást kívánta más néven, más megfogalmazásban kodifikálni, hanem egy azon túlterjedő, önálló jogszabályi értelemmel bíró új tényállást kívánt a Btk.-ba iktatni.

Ugyanez igaz a Btk. 354. § (2) bekezdése szerinti jogellenes tartózkodás elősegítése és a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése b) pontja viszonyára. A Btk. 354. § (2) bekezdése szerint, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, „*aki vagyoni haszonszerzés végett külföldi személy magyarországi jogellenes tartózkodásához nyújt segítséget*”. Ugyan ez a tényállás a vagyoni haszonszerzés tekintetében a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése b) pontja szerinti alapeseti tényálláshoz képest többlet elemet tartalmaz, mégsem lehet abból kiindulni, hogy a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése b) pontja pusztán azt pönalizálja, ha az elkövető a Btk. 354. § (2) bekezdése szerinti tényállást a vagyoni haszonszerzés célja nélkül valósítja meg. Ha ugyanis ez így lenne, akkor a törvényhozó a Btk. 354. §-át módosította volna, elhagyva a vagyoni haszonszerzés célját a tényállásból. A Btk. új 353/A. § (1) bekezdése b) pontja ezért többletjelentéssel kell, hogy bírjon, mint a Btk. 354. § (2) bekezdése.

Mindezek alapján a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése az eddig létező büntetőtörvényi tényállásokon túlterjedő magatartásokat pönalizál, úgy, hogy a büntetni rendelt magatartások köre nem állapítható meg pontosan. Ahogyan a Velencei Bizottság és az EBESZ demokratikus intézményekkel és emberi jogokkal foglalkozó irodájának a Módtv. kapcsán megfogalmazott véleménye is megállapítja, a Btk. új 353/A. §-a számos problémát felvet a normavilágosság és az előreláthatóság szempontjából.<sup>1</sup>

Nem állapítható meg mindenekelőtt a „szervező tevékenység” értelme abban a körben, melyet nem fed le a Btk. új 353/A. § (5) bekezdése példalozó felsorolása. A „szervező tevékenység” mindenképpen többszöri cselekményre utalna, ugyanakkor ez nem azonosítható a rendszeres tevékenységgel, mert azt a Btk. új 353/A. § (2) bekezdése minősített esetként rendeli büntetni. Nem lehet azonos a szervező tevékenység a bűnsegédi magatartással sem, hiszen a 353/A. § (1) bekezdése egyébként nem büntetendő magatartáshoz kapcsolódó „szervező tevékenységet” rendel büntetni. A Módtv. javaslatának részletes indokolása maga is elismeri, hogy „[a] szervezői tevékenység pontos tartalmát [...] nem lehet teljes körűen felsorolni.” Csak részben megalapozott ugyanakkor a részletes indokolás megállapítása, mely szerint „[a] bűncselekmény elkövetési magatartásaként minden olyan magatartás felmerülhet, amely segítséget nyújt a tényállásban megjelölt személy számára ahhoz, hogy a hatóság megtevesztésével Magyarországon nemzetközi védelemben részesüljön vagy hozzájárul ahhoz, hogy Magyarországra jogellenesen belépő, vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási

<sup>1</sup> European Commission for Democracy through Law (VENICE COMMISSION), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” Draft Legislative Package which Directly Affect NGOs (In particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration); Venice Commission Opinion No. 919 / 2018, OSCE/ODIHR Opinion No. NGOHUN/326/2018;

*jogcímet szerezzen.”* (Kiemelés hozzáadva) Ez a megállapítás annyiban nem helytálló, hogy a hatóság megtévesztéséhez való segítségnyújtást tekinti elkövetési magatartásnak. Ez ugyanis a Btk. 271. § (3) bekezdése szerinti hatóság félrevezetése bűncselekmény bűnszegdként való elkövetését jelentené. Helytálló ugyanakkor az a megállapítás, hogy a „szervező tevékenység” leginkább bármilyen értelemben vett segítségnyújtást jelent. Ez azonban tág, szinte parttalan fogalom.

Ezen túlmenően a Btk. új 353/A. § (5) bekezdése is parttalan fogalmakat tartalmaz. A határmegfigyelés szervezése, információs anyag készítése, terjesztése vagy ilyenre megbízás adása, valamint a hálózat építése vagy működtetése törvényi definíciót nélkülöző, a magatartások áttekinthetetlenül széles körét lefedő fogalmak, melyeket a mindenkori vádhatóság jelentősebb korlátok nélkül értelmezhet.

## **II. Az Alkotmányjogi Panasz benyújtásának jogalapja, a vonatkozó törvényi feltételek teljesülése**

Az Alkotmányjogi Panasz közvetlenül a Btk. új 353/A. §-a ellen irányul, így jogalapja az Abtv. 26. § (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek az Alkotmányjogi Panasz megfelel.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdésétől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha:

- a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
- b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Jelen ügyben az Indítványozó alapjogilag védett tevékenységét személyesen, közvetlenül és aktuálisan érinti a Btk. új 353/A. §-a [vö. 3012/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4] bekezdése].

Az érintettség személyes. Egyrészt a Btk. új 353/A. §-ának tág és homályos rendelkezései alapján az Indítványozó munkavállalói ellen büntetőeljárás indulhat. Az Indítványozó tevékenységét ez önmagában lehetlenné teszi, hiszen a munkavállalók a büntetőeljárástól való félelmükben nem tudják teljesíteni munkaköri kötelezettségeiket. Másrészt a JSzBt. alapján az indítványozóval szemben is lehetséges büntetőjogi jogkövetkezmény (intézkedés) alkalmazása, ami a JSzBt. 3. § (1) bekezdése a) pontja alapján akár az Indítványozó megszüntetése is lehet. Ennek eredményeképpen az Indítványozó működése a támadott törvényi rendelkezések alapján Magyarországon lehetlenné válik, amivel jelentős jogsérelmet jelent a számára.

Ezeken túlmenően az Indítványozó személyes érintettsége a Módtv. általános indokolásából is következik. Eszerint a Módtv. neve „Stop Soros Törvénycsomag”, ami nyilvánvalóvá teszi, hogy a Módtv. a valamilyen módon Soros György személyéhez köthető szervezeteket és személyeket tekinti célpontnak. Ezt támasztják alá a Módtv. indokolásának azok a kitételei is, melyek szerint a Módtv. az elmúlt években lezajlott nemzeti konzultációkra hivatkozik. Ezek



között különösen releváns az un. Soros tervről szóló nemzeti konzultáció,<sup>2</sup> mely kérdések formájában megfogalmazva egyebek mellett azzal vádolta Soros Györgyöt, hogy célja lenne, hogy a migránsok enyhébb büntetést kapjanak az általuk elkövetett bűncselekményekért. A nemzeti konzultációban az az állítás is szerepelt, hogy az állítólagos Soros-terv célja, hogy „*az európai országok nyelve és kultúrája háttérbe szoruljon annak érdekében, hogy az illegális bevándorlók integrációja hamarabb megtörténjen.*” Az Indítványozó alapítója az Open Society Fund, Inc., melynek elnöke és képviselője az Indítványozó alapításakor is Soros György volt. Természetesen az Indítványozó a jogszabályoknak megfelelően az alapítójától függetlenül működik, azonban ez nem változtat a jogalkotónak a Módtv. javaslatában kifejezett célkitűzésén.

Mindez azért különösen releváns, mert az Alaptörvény annak Hetedik Módosításával módosított, és 2019. január 1-én hatályba lépő 28. cikke kifejezetten a jogszabályértelmezés mércéjévé teszi a jogszabály célját, mely a jogszabály preambuluma mellett a javaslatának indokolásából vezethető le. Az Alaptörvény 28. cikke szerint ugyanis „*[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.*”

Az érintettség közvetlen és aktuális. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján a panasz benyújtásának feltétele a jogorvoslat kimerítése, illetőleg benyújtható közvetlenül akkor is, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat. Ugyan a támadott törvényi rendelkezések alapján büntetőeljárásokra fog sor kerülni, és ezzel kapcsolatban jogorvoslatra van lehetőség, azonban önmagában a büntető eljárás megindításának a lehetősége olyan fenyegetés, mely lehetetlenné teszi az Indítványozó számára az alapjogilag védett tevékenységének a gyakorlását. Ez az elriasztó hatás (chilling effect) önmagában véve alapjogsérelem, különös tekintettel a Btk. 353/A. §-ának igen tág és homályos megfogalmazására.

### **III. Btk. 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvénnyel**

A Btk. új 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése b) pontja sértik az Indítványozó véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, új 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése c) pontja valamint (2) bekezdése sértik az Indítványozó általános cselekvési autonómiáját és ezzel egyesüléshez való jogát, új 353/A. § (2) bekezdése pedig sérti az Indítványozó tulajdonhoz való jogát.

#### **1. Btk. 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése b) pontja, valamint (2) bekezdése sérti az Alaptörvény IX. Cikkének (1) bekezdését**

<sup>2</sup> <https://nemzetikonzultacio.kormany.hu/>.

*1.1. A Btk. 353/A. § (1) bekezdése, együttesen az (5) bekezdés b) és c) pontjaival, valamint a Btk. 353/A. § (2) bekezdése korlátozzák a véleményszabadságot*

A Btk. 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése b) pontja együttesen, a Btk. 353/A. § (1) bekezdése pedig önállóan is korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. A Btk. 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése b) pontja együttes jogkorlátozó hatása egyértelmű: az információs anyagok készítésének, terjesztésének vagy ezekre megbízás adásának a tilalma egyértelműen az Indítványozó véleménynyilvánításának lehetőségét korlátozza. Az információs anyag fogalma szintén nincsen törvényileg definiálva, de mindenképpen valamifajta kommunikációra vonatkozik. Ezt pedig védi az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése, függetlenül attól, hogy a kommunikáció tényközlésre vagy értékítélet közlésére vonatkozik. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „[a] tényállítást tartalmazó megnyilvánulások szintén részei a szólásszabadságnak. Egyrészt valamely tény közlése is kifejezhet személyes véleményt, másrészt tényközlések nélkül a véleményformálás is ellehetetlenülne.”<sup>3</sup> Emellett azonban a véleményszabadságot korlátozza a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése az (5) bekezdés által nem konkretizált részében is. Ahogyan azt fentebb kifejtettem, a Btk. új 353/A. § (1) bekezdésében tilalmazott magatartás, a „szervező tevékenység” mindenfajta segítő tevékenységet magában foglal a menedékkérők javára. Ily módon a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése minden olyan segítő szándékú kommunikációt pönalizál, ami nem minősül információs anyagok készítésének, terjesztésének vagy ezekre megbízás adásának.

Ezek mellett az OSI Budapest több magyarországi szervezettel együtt részt vett a menekültek jogairól szóló vélemények és gondolatok megvitatásában. Ez a kérdéskör egy kiemelkedően jelentős, a köz érdeklődésére számot tartó téma. Tekintettel a Btk. új 353/A. § (1) bekezdésének, és az (5) bekezdés c) pontjának tág és nem egyértelmű megfogalmazására, az OSI Budapest fent említett tevékenysége a tényállásban foglalt hálózat építésének vagy működtetésének minősülhet. Btk. új 353/A. §-a ezen cselekmények pönalizálása által is korlátozza az Indítványozó véleménynyilvánítás szabadságához való jogát.

Azon „szervező tevékenység” anyagi támogatásának pönalizálásával, mely tevékenység segíti a menekültek menedékjog-igénylését vagy letelepedési engedély igénylését, a Btk. új 353/A. § (2) bekezdése sérti az Indítványozó véleménynyilvánítás szabadságához való jogát számos, a menekültek jogait érintő nyilvános tevékenység támogatásával kapcsolatban (például szóróanyagok készítése és szétosztása, hálózat építése és működtetése, képviselő, eltérő vélemény kinyilvánítása). Ahogy azt az Emberi Jogok Európai Bírósága is kimondta, a véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed olyan anyagi támogatás nyújtására is, mely hozzájárul „kiadványok, közlemények és egyéb kommunikációs eszközök” választási jelöltek népszerűsítése céljából történő készítéséhez a választási időszakban.<sup>4</sup> A menekültek jogainak védelmét célzó nyilvános tevékenységek anyagi támogatása szintén védelmet élvez a véleménynyilvánítás szabadságán belül. Emellett mind az Alaptörvény IX. Cikkének (1) bekezdése, mind az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. Cikke védi nem csak az ötletek és információk tartalmát,

<sup>3</sup> 7/2014. (III. 7.) AB, [39] bekezdés.

<sup>4</sup> *Bowman v. United Kingdom* (1998), paras. 33 and 47.

de azt a formát is, melyben átadásra kerülnek.<sup>5</sup> A Kormánynak a menekültek jogait támadó cselekményeinek fényében az Indítványozónak a szabad vitához nyújtott anyagi támogatása a tiltakozás egy formájának tekintendő, mely élvezi a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét.

### *1.2. A jogkorlátozás nem felel meg a legalitás követelményének*

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése első mondata értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ez nem pusztán azt jelenti, hogy az alapjoggyakorlás lényeges feltételeiről az Országgyűlés által elfogadott törvénynek kell rendelkeznie. Az alapjogkorlátozás törvényi szabályozásra utalása egyúttal azt is jelenti, hogy az alapjogkorlátozó törvény meg kell, hogy feleljen a jogbiztonság és a normavilágosság alapvető követelményeinek. Az alapjogkorlátozó normának tehát érthetőnek, hatásában előre láthatónak kell lennie.<sup>6</sup> Különösen így van ez, ha az alapjogkorlátozás a büntetőjog eszközeivel történik. A fenti követelmények összhangban vannak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkéhez fűződő gyakorlattal. Az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal is kimondta, hogy a követelmény, miszerint a véleménynyilvánítás szabadságát csak a jog által előírt módon lehet korlátozni, körvonalazza a jogszabályi mivolt bizonyos sajátosságait. Egy norma mindaddig nem tekinthető jogszabálynak, ameddig nem olyan kellő pontossággal van kialakítva, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára magatartása alakítását.<sup>7</sup> A 10. Cikk előírja, hogy a kapcsolódó jogszabályoknak világos iránymutatást kell adniuk olyan helyzetekre, amelyekben az említett korlátozások megengedettek.<sup>8</sup> A jogszabályok túlzottan tág megfogalmazása csökkenti alkalmazásuk kiszámíthatóságát.<sup>9</sup>

Ahogy azt fentebb kifejtettük és a Velencei Bizottság és az EBESZ demokratikus intézményekkel és emberi jogokkal foglalkozó irodájának véleménye is kimondta, a Btk. új 353/A. § (1) (2) és (5) bekezdései nem egyértelműek, hatásukban nem kiszámíthatóak. Ezért ezek a rendelkezések nem pusztán a normavilágosság követelményének nem felelnek meg, de az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése első mondatának sem.

### *1.3. A korlátozás nem legitim célt szolgál*

Az Alaptörvény I. Cikkének (3) bekezdése szerint egy alapjog kizárólag más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható. Az Btk. új 353/A §-a nyilvánvalóan nem közvetlenül és kifejezetten az alapvető jogok védelmét szolgálja. Megkérdőjelezhető, hogy milyen alkotmányos érték tudná ezt a törvényi szakaszt legitimálni. A Módtv. indokolása szerint a törvénymódosítás célja, hogy „megvédje Magyarországot a bevándorlóországgá válástól”, valamint az indokolás szerint „a bevándorlás súlyos kockázatokat jelent, éppen ezért nemzetbiztonsági kérdés.” Célja továbbá „minden eszközzel fellépni az illegális bevándorlás és az azt elősegítő tevékenységek ellen.” Ehhez hasonlóan a

<sup>5</sup> Decision 30/1992. (V. 26.) AB, ABH 1992, 167. See also Koltay András, 61. § [A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága] in: Jakab András (Ed.) Az Alkotmány kommentárja, (2009, Budapest, Századvég) 21. msz.; *Hashman & Harrup v. United Kingdom* (1999), para. 28.

<sup>6</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65–66.; 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]; 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [24], [26]; 3104/2017. (V. 8.) AB határozat Indoklás [20].

<sup>7</sup> *Sunday Times v. UK* No 1) (1979) para. 49.

<sup>8</sup> *Gaweda v. Poland* (2002), para. 40.

<sup>9</sup> *Dink v. Turkey* (2010), para. 116; *Tatar v. Hungary* (2012), para. 31.

részletes indoklás is kifejti, hogy a 353/A. § hozzájárul a közrend és a közbiztonság védelméhez a határok védelmével.

Ugyanakkor ahogyan a Velencei Bizottság jelentésében kimondta, „a menedéjog- és a tartózkodási engedély kérése nem bűncselekmény, így egy ilyen helyzetben lévő személy támogatásának sem kellene bűncselekménynek lennie. Az, hogy az eljárás végén a menedéjogot megadják-e a kérelmező személynek, kizárólag állami hatáskörben lévő döntés, nem a nem kormányzati szervezetek (NGO) döntése. Ennek a tehernek a büntetőjogi szankciók formájában történő áthárítása a nem kormányzati szervezetekre (NGO), csak azért, mert azok rosszul mérik fel, hogy a menedéjogot kérőnek megalapozott-e a félelme az üldöztetéstől, gyakorlatilag megakadályoz minden kísérletet az érintett menekült segítségére. Nem egyértelmű, hogy egy nem kormányzati szervezet munkavállalójának hogyan kellene tudnia a határon, hogy melyik menedékkérő tartozik a 353/A. § kategóriájába. Továbbá fontos kiemelni, hogy csupán a tény, hogy egy személy egy biztonságos (harmadik) országból vagy azon keresztül érkezett, nem tekinthető kellő bizonyítéknak arra, hogy ezen személynek nincsen megalapozott félelme az üldöztetéstől.” A Velencei Bizottság emellett kiemeli, hogy a 353/A. § „a valóságban a menekültek nagy számára alkalmazható lehet, attól függetlenül, hogy illegális vagy jogszerű menedékkérőnek számítanak.”

Ennek alapján elmondható, hogy a törvény meghozatala mögött meghúzódó fő motiváció nem a nemzetbiztonság volt. A 353/A. § sokkal inkább egy kiterjedtebb kormánystratégia részeként értelmezhető, mely két, valójában jogszerűtlen célt szolgál. Ezek a célok (i) Magyarország élénk civil társadalmának lerombolása, és ezzel a magyar kormány kritikusaik elhallgattatása, valamint (ii) a Magyarország felé történő migráció szinte összes formájának korlátozása vagy betiltása, beleértve a jogszerű migrációt is.

#### 1.4. A véleményszabadság korlátozása szükségtelen és aránytalan

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény IX. cikkének értelmezésén alapuló gyakorlata szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében. A szabad szólás lehetősége egyrészt nélkülözhetetlen az egyéni autonómia kiteljesítéséhez, hiszen a személyiség kibontakoztatása teljes mértékben elképzelhetetlen anélkül, hogy bárki szabadon, tartalmi kötöttségek nélkül közölhesse másokkal nézeteit, gondolatait. Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A közösség szellemi gazdagodására a véleményszabadság széles körű biztosítása vezet, hiszen a téves, elvetendő nézetek kiszűrése is csak nyílt közvitában lehetséges.<sup>10</sup>

A véleménynyilvánítás szabadsága az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra attól függetlenül kiterjed, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, helyes vagy helytelen, tiszteletre méltó vagy elvetendő.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 7/2014. (III. 7.) AB, [39] bekezdés.

<sup>11</sup> 7/2014. (III. 7.) AB, [49] bekezdés.



A szólásszabadság kitüntetett szerepe azzal jár, hogy egyrészt csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben.<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány alapján kialakult, de az Alaptörvény hatálya alatt is irányadó gyakorlata szerint „[a] vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).”<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelművé teszi azt is, hogy a büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.<sup>14</sup>

Ezeket a megállapításokat a Btk. új 353/A. § (1) és (5) bekezdésére alkalmazva mindenekelőtt nem vitatható, hogy a jogalkotó a véleményszabadság korlátozásának legmesszemenőbb eszközét, a jogi felelősségi rendszer ultima ratio-ját választotta. A jogkorlátozás súlyosságát tovább erősíti a normavilágosság hiánya és a tényállások szinte parttalan jellege. Az Indítványozó esetében pedig különösen súlyosak a szankciók, hiszen a JSzBt. 3. § (1) bekezdése a) pontja alapján az Indítványozó megszüntetésére is sor kerülhet, pusztán a véleménynyilvánítás jogának gyakorlása miatt.

Ezzel szemben a jogkorlátozást indokoló érdekként a Módtv. részletes indokolása a közrendet és a közbiztonságot említi meg. Ahogy fent kiemeltük, ezek az indokok kizárólag ürügyként szolgálnak a valódi, jogszerűtlen célok leplezésére. Azonban még ha el is fogadnánk az indokokat, az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat szerint ezek csak kisebb súlyú jogkorlátozási indokoknak tekinthetők. Ennek megfelelően a büntetőjog eszközével végrehajtott jogkorlátozás csak akkor lehetne arányos, ha olyan konkrét és közvetlen hatása lenne a közrendre vagy a közbiztonságra a tilalmazott magatartásnak, ami indokolja a véleményszabadság ilyen messzemenő korlátozását. Ilyen indok azonban nincsen.

A Btk. új 353/A. § (1) (2) és (5) bekezdései ugyanis úgy korlátozzák a véleményszabadságot, hogy a jogkorlátozás és annak indoka között igen távoli és közvetett a kapcsolat. A törvényi tiltás ugyanis kiterjed minden segítő szándékú kommunikációra, azokra is, amelyek Magyarország és az Európai Unió jogszabályaira, az azokban foglalt jogosultságokra, az irányadó eljárásra vagy a jogorvoslati lehetőségekre vonatkoznak. A közrend és a közbiztonság védelme ugyanakkor nem indokolhatja ilyen tartalmú közlések büntetőjogi üldözését akkor, ha egyébként a hatóság félrevezetésének már létező tényállása nem valósul meg. Ez akkor is így van, ha a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése a) pontja sajátos célzatot is szükségesnek minősít a bűncselekmény elkövetéséhez. Ez a célzat Magyarországon menedékjogi eljárás kezdeményezésének lehetővé tétele 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

<sup>12</sup> 7/2014. (III. 7.) AB, [42] bekezdés.

<sup>13</sup> 30/1992. (V. 26.) AB, ABH 1992, 167, 178.

<sup>14</sup> 30/1992. (V. 26.) AB, ABH 1992, 167, 176.

nem megalapozott. Az információ közlésekor ugyanakkor nem lehet biztonsággal tudni, hogy az érintett személy végeredményben ki van-e téve üldözésnek, vagy az üldözéstől való félelme megalapozott-e. Mindez arra vezet, hogy a Btk. új 353/A. § (1) és (5) bekezdései azoktól a közlésektől is elriasztják az érintetteket, mely közlések címzettjei valóban üldözött vagy az üldözéstől megalapozottan féltő személyek. Más szóval a törvény által meghatározott célzat nem alkalmas arra, hogy a nemzetbiztonsági szempontból relevánsnak minősíthető esetekre korlátozza a véleményszabadság korlátozását: olyan közlésektől is elrettentí a jogalanyokat, mely közlések a megalapozott menedékkérelmet előterjesztőknek szólnak.

Mindezekre tekintettel nem tekinthető szükségesnek és arányosnak a véleményszabadságnak a Btk. új 353/A. § (1) (2) és (5) bekezdésével végrehajtott korlátozása.

## **2. A Btk. új 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése c) pontja, valamint (2) bekezdése sérti az Alaptörvény VIII. Cikkének (2) bekezdését**

### *2.1. A 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése c) pontja korlátozza az Indítványozó cselekvési autonómiáját, és ezáltal az egyesülési jogát*

Az Alkotmánybíróság Alkotmány alapján kialakult gyakorlata szerint nem csak a természetes személyek rendelkeznek alkotmányos jogként az általános cselekvési autonómiával, hanem a jogi személyek is. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában „*az alapjogok rendszerint a jogi személyekre is vonatkoznak, így az alapjogok alkotmányos védelmét általában a jogi személyek is érvényesíthetik. 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.*”<sup>15</sup> Ezt a gyakorlatát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is kifejezetten fenntartotta,<sup>16</sup> kimondva, hogy „*az általános cselekvési szabadságra vezethető vissza a hatalmi befolyástól mentes döntési jog a jogügyletek tekintetében, és a jogi személyeket is megilleti ez a jog.*”<sup>17</sup>

Az általános cselekvési jog alapja az Alkotmánybíróság szerint az, hogy „*az Alkotmány alapvető jogként ismeri el az egyesülési jogot, a vállalkozás, így a gazdálkodó szervezetek alapításának és a gazdasági, társadalmi érdekek védelmére irányuló szervezetek alakításának szabadságát, ezért az államnak az e jogok gyakorlására létrehozott szervezetek önállóságát is tiszteletben kell tartania.*”<sup>18</sup> Az idézetből tisztán látható, hogy amennyiben a civil társadalmi szervezetek az önálló cselekvési autonómiájukra hivatkoznak, az egyesülési jogot mint alapjogot veszik igénybe.

<sup>15</sup> 24/1996. (VI. 25.) AB, ABH 1996, 107, 111-112.

<sup>16</sup> 20/2014. (VII. 3.) AB [140] bekezdés; 3001/2016. (I. 15.) AB [42] bekezdés.

<sup>17</sup> 3001/2016. (I. 15.) AB [39] bekezdés.

<sup>18</sup> 24/1996. (VI. 25.) AB, ABH 1996, 107, 111-112; 3001/2016. (I. 15.) AB [42] bekezdés.

Az általános cselekvési autonómia a jogi személyek esetén hasonló szerepet tölt be, mint az emberi méltóságból eredő általános személyiségi jog a természetes személyeknél: azt garantálja az Alaptörvény szintjén, hogy a jogi személyek az alapító okiratukban vagy egyéb létesítő dokumentumukban meghatározott célra tevékenységet végezzenek akkor is, ha a tevékenység nem áll valamilyen nevesített alapjog (pld. tulajdonhoz való jog, véleményszabadság etc.) védelme alatt.

A Btk. új 353/A. § (1) bekezdése, (5) bekezdése c) pontja, valamint a (2) bekezdése sértik az Indítványozó általános cselekvési autonómiáját azzal, hogy pőnalizálják a törvény szövege által „hálózat építésének vagy működtetésének” nevezett magatartást, valamint az (1) bekezdésben meghatározott tevékenységek anyagi támogatását. Ezen túlmenően ezek a rendelkezések aggályokat vetnek fel az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése által védett gyülekezési jog szempontjából is.

### *2.2. A jogkorlátozás nem felel meg a legalitás követelményének és nem legitim célt szolgál*

Ahogy azt fentebb kifejtettem, a támadott rendelkezések nem felelnek meg a legalitás és a jogbiztonság követelményének és nem jogszerű célt szolgálnak. Ez az általános cselekvési autonómia és az egyesülési szabadság kontextusában is irányadó. Ahogy fentebb rámutattam, ez az elkövetési magatartás is értelmezhetetlenül tág, törvényi definíció pedig nem konkretizálja azt. Ezért a hálózat építésének vagy fenntartásának pőnalizálása minden természetes vagy magánszeméllyel való tartósabb kapcsolattartást magában foglalhat, ide értve a bármilyen tartalmú szerződéses viszonyokat, de a rendszeres kommunikációt is, amennyiben a tartósabb kapcsolattartás a menedékkérők segítségével függ össze. Mindezek a kapcsolatok immár bűncselekménynek minősülnek.

Az Indítványozó számára különösen aggasztó lehetőség, hogy a Módtv. kimondott célkitűzései és az ahhoz kapcsolódó politikai kommunikáció alapján a Btk. új 353/A. § (5) bekezdése c) pontja, valamint (2) bekezdése kifejezetten az Indítványozó elleni jogi fellépés lehetőségét kívánta megteremteni, azt a látszatot keltve, mintha az Indítványozó valamifajta jogellenes összeesküvés részese lenne.

Ennek a tényállásnak a tág mivoltát sem csökkenti a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése a) pontjában meghatározott célzat, hiszen itt is igaz, hogy a kapcsolattartás időpontjában nem látható előre, mely menedékkérők nincsenek üldözésnek kitéve.

### *2.3. Az általános cselekvési autonómia és az egyesülési szabadság korlátozása nem szükséges és arányos*

Mindezek fényében nem tekinthető arányosnak az Indítványozó általános cselekvési autonómiájának és egyesülési jogának a korlátozása azzal, hogy a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése c) pontja alapján bűncselekménynek minősül minden, a menedékkérők helyzetével összefüggő tartósabb kapcsolattartása más szervezetekkel vagy magánszemélyekkel. Egy ilyen messzemenő, a kapcsolattartás jogellenességet egyébként nem megkövetelő korlátozás nem indokolható a közrendre és a közbiztonságra való általános utalással. Ugyanígy nem szükséges és arányos jogkorlátozás, hogy a Btk. új 353/A. § (2) bekezdése alapján a migrációval kapcsolatos tevékenységek tág, szinte korlátlan körének

anyagi támogatása bűncselekménynek minősül, ami az Indítványozó tevékenységét lényegében lehetetlenné teszi.

Mindezek alapján a Btk. új 353/A. § (1) bekezdése és (5) bekezdése c) pontja, valamint (2) bekezdése aránytalanul és ezért alaptörvény-ellenesen korlátozza az Indítványozó általános cselekvési autonómiáját és így egyesülési jogát is.

### 3. A Btk. új 353/A. § (2) bekezdése sérti az Alaptörvény XIII. Cikkét

A Btk. új 353/A. § (2) bekezdése kriminalizál bárkit, „aki anyagi eszközöket szolgáltat” minden, az (1) bekezdésben meghatározott „szervezői tevékenységhez”. Ez egyértelmű és aránytalan korlátozása az OSI Budapest tulajdonjogának, mely korlátozás nem igazolható a közérdekre való hivatkozással.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata konzisztens abban a tekintetben, hogy az alkotmányos tulajdonjog magában foglalja a tulajdonos rendelkezéshez való jogát is.<sup>19</sup> Ez a gyakorlat teljes mértékben összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogával. A *Markcx v. Belgium* ügyben például az Emberi Jogok Európai Bírósága elismerte, hogy a rendelkezéshez való jog része a tulajdonhoz való jognak.<sup>20</sup> Az Indítványozónak bizonyos rendkívül tágan és bizonytalanul meghatározott tevékenységekhez adott adományainak kriminalizálása tehát egyértelműen korlátozza az Indítványozó tulajdonhoz való jogát.

Az Alaptörvény XIII. cikke és az I. cikk (3) bekezdése alapján a tulajdonhoz való jog kizárólag törvényben meghatározott esetekben és módon, közérdekből és nem aránytalan módon korlátozható. A Btk. új 353/A. § (2) bekezdése nem felel meg a jogszabály minőség jogállami követelményeinek, valamint a tulajdonhoz való jog korlátozása aránytalan.

Ahogy azt feljebb is kifejtettük, a Btk. új 353/A. § (2) bekezdésének szövege nem kellően egyértelmű és hatásában nem előrelátható. Mivel a Btk. új 353/A. § (2) bekezdése visszautal az (1) bekezdésre és nem vezet be semmilyen hozzáadott feltételt a szervezési tevékenység (1) bekezdésben meghatározott fogalmához, a (2) bekezdés ugyanolyan tágan, bizonytalanul megfogalmazott és nem egyértelmű, ahogyan az (1) bekezdés szövege. Ezek eredményeképpen a Btk. új 353/A. § (2) bekezdése nem felel meg az előreláthatóság követelményének.

Továbbá a rendelkezéshez való jog korlátozásának közérdeken kell alapulnia, mely arányos kell legyen a korlátozás mértékével. Jelen rendelkezések nem felelnek meg ezen követelményeknek. Ahogy feljebb kifejtettük, a Btk. új 353/A. §-a egy kiterjedtebb kormánystratégia részeként lett elfogadva azért, hogy lerombolja Magyarország élénk civil társadalmát, ezzel elhallgattatva a magyar kormány kritikussait, valamint hogy korlátozza vagy betiltsa a Magyarország felé történő migráció minden formáját, beleértve a jogszerű migrációt.

Még akkor is, ha elfogadjuk, hogy az utóbbi indok a közérdeket szolgálja, ez nem igazolhatja a tulajdonhoz való jog büntetőjogi eszközökkel való korlátozását. Az alkalmazott eszközöknek,

<sup>19</sup> 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 26; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95, 96; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126, 128.

<sup>20</sup> *Markcx v. Belgium* (1979), para. 63.

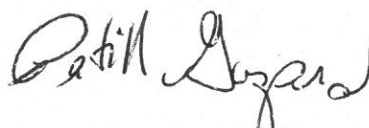


valamint az elérni kívánt céloknak arányban kell állnia. Az Indítványozó ellen alkalmazható lehetséges szankciók között megtalálható annak megszüntetése, akár abban az esetben is, ha a munkájának csak egy elenyészően kis része foglalkozik menekültek jogaival. Ez a szabályozás minden, csak nem arányos, és így ellentétben áll az Alaptörvény XIII. cikkével.

**Mindezek alapján a Btk. új 353/A. §-a sérti az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében, IX. cikk (1) bekezdésében, valamint a XIII. cikkben biztosított alapvető jogait, és így az Abtv. 44. § (5) bekezdése alapján a hatálybalépésére visszamenőlegesen történő megsemmisítésének van helye.**

New York, 2018. szeptember 4.

Tisztelettel,



Patrick Gaspard  
a kuratórium elnöke

Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány

**Mellékletek:**

1. Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány alapító okirata
2. Kivonat Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány törvényszéki nyilvántartásban fennálló adatairól