

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <u>IV / 1565-0 / 2018</u>	
Érkezett: <u>2018 OKT 16.</u>	
Példány: <u>1</u>	Kezelőiroda:
Melléklet: <u>3</u> db	<u>lw</u>

Alulírott Amnesty International Magyarország [REDACTED]

[REDACTED] – képviseletet igazoló dokumentumok **P/2. szám** alatt csatolva) képviseletében eljárva (ügyvédi meghatalmazás **P/1. szám** alatt csatolva) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvény 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvény B. Cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság), XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*) és semmisítse meg azt.

Indítványunk alátámasztásául az alábbiakat adom elő.

I. Általános háttér és az Indítványozó bemutatása

1. A mai Magyarországon a civil szervezetek – mint amilyen az Indítványozó is – az elmúlt években fokozottan a kormánypárti politika érdeklődésébe kerültek. Ezen érdeklődés sajnálatosan negatív; a kormányzat egyre inkább ellenségként kezeli a működésével kapcsolatban közvetve vagy közvetlenül kritikus civil szervezeteket. Ezen jelenség rendkívül sajnálatos, hiszen a magyarországi civil szervezetek közvetlen politikai tevékenységet nem folytatnak – az Indítványozó sem – egyetlen (de úgy tűnik, szinte megbocsáthatatlan) bűnük, hogy a kormányzattal ellentétes szakmai-morális álláspontot foglalnak el nagy közérdeklődésre számot tartó ügyekben, mint például a migráció.

2. A nyíltan ellenséges hozzáállás a kormányzat részéről egyfelől megjelenik a kormányzati propagandában. A kormány-média a neki ellenséges civil szervezetekről csak mint „Soros György ügynökeiről” értekezik, a karakter-gyilkosság jól bevált eszközét alkalmazva.¹

3. A civil szféra elleni támadás nem merül ki média-filippikákban. Az első komoly – és immár jogi eszközöket is bevető – támadás az elhíresült Norvég-Alap ügy volt 2014-ben.² Ez a támadás ugyan végeredményben teljes kormányzati kudarccal zárult és Magyarország rendkívül sajnálatos nemzetközi meghurcolásához vezetett, már előrevetítette a későbbi eseményeket.

4. 2015-től kezdődően a kormányzati retorika még jobban eldurvult és – legalábbis a menekültügy terén – rendkívül erőteljes propagandává vált. Ezen kampány immanens része volt, hogy mindenkit, legyen az magánszemély vagy (civil) szervezet, aki kicsit is más

¹ Pár cikk a közelmúltból az Indítványozóról és egyéb prominens civil szervezetről.

² Az ügy összefoglalását lásd pl. https://hu.wikipedia.org/wiki/Norv%C3%A9g_Alap-%C3%BCgy

állásponton van, mint a kormány, megbélyegeztek és a már említett, Soros-ügynökként aposztrofáló kampány tárgyává tették.

5. A média-kampány 2017-ben a 2018-as választások közeledtével konkrét jogi lépésekkel is kombinálódott. A parlament elfogadta az ún. Civiltörvényt (a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény), mely alapján a „külföldről támogatott” civil szervezeteknek ilyen minőségükben regisztrálniuk kell magukat. A Civiltörvény egyértelműen megbélyegző.

6. A sor ezzel nem zárult le, a választási kampány részeként a kormányzat számos, civil szervezeteket megbélyegző törvényjavaslatot nyújtott be, melyet a választásokig nem fogadtak el. A választások után ezek a törvényjavaslatok helyét a jelen alkotmányjogi panasszal megtámadott törvény vette át.

7. Összefoglalva megállapítható és ezért az alkotmányjogi panasz általános kontextusául kell szolgálnia, hogy a magyar állam – jogállamban teljességgel elfogadhatatlan módon – ellenségként kezeli a vele szemben vélten vagy valósan kritikát megfogalmazó civil szervezeteket és mindent megtesz a kritikus hangok elhallgattatására vagy legalábbis lehalkítására és elrettentésére.

8. Végezetül röviden pár szóban érdemes bemutatni az Indítványozó civil szervezetet. Az Amnesty International egy 1961-es alapítású civil szervezet, mely politikától, gazdasági és vallásos ideológiáktól mentesen működik. Az Amnesty International egy globális mozgalom, mely nemzetközi kampányokat folytat a világ minden táján, hogy az emberi jogok minél jobban érvényre juthassanak, és ezen kampányok során rendkívül nagy nemzetközi hírnevet vívott ki magának. Az Amnesty International Magyarország része a nemzetközi mozgalomnak, de egy jogilag független entitás, melye 1990 óta van regisztrálva Magyarországon és azóta jogszerűen működik. Az Indítványozónak 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 AI Magyarország*

célja, hogy kutatásaival, tevékenységével megakadályozza, illetve megelőzze ezen jogok megsértését. Az Amnesty International Hungary célja tehát a minden embert megillető emberi jogok előmozdítása, törvényes keretek között és törvényes eszközökkel történő elérése.

9. Az Amnesty International Magyarország a fentiekén túl feladatának tekinti a sajnálatosan egyre szaporodó hazai emberi jogi jogsértések elleni fellépést is. Néhány konkrét példa: az Amnesty International Magyarország részt vesz abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülöket emberségesebb körülmények között fogadják és olyan globális rendszer alakuljon ki, ahol minden ország arányosan részt vállal a feladatok ellátásából. Az Indítványozó a leghatározottabban fellépett az elhíresült „röszkei zavargások” kapcsán terrorcselekmények elkövetésével vádolt H. Ahmed ügyében is, hogy a jogintézmény céljának nem megfelelően emelt vádakát mielőbb ejtsék el. Az Indítványozó a fentiekén túl természetesen részt vállal az Amnesty International globális kampányaiban is.³

II. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

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

11. Az Alkotmánybíróság az érintettség törvényi követelményének értelmezéséhez a Német Szövetségi Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatikát vette alapul, amikor az érintettség kritériumát annak *személyes, közvetlen és aktuális* voltában konkretizálta. Eszerint közvetlen alkotmányjogi panasz esetében akkor beszélhetünk közvetlen érintettségről, ha a támadott jogszabály a panaszos alapjogi pozícióját önmagában - további jogi aktusok meghozatala nélkül is - megváltoztatja. Ha tehát a jogszabály hatályosulása önmagában nem,

³ Az Indítványozóról bővebb információt a <https://www.amnesty.hu/> weboldalon lehet találni.

csak további - a támadott jogszabályon alapuló - egyedi aktusok alkalmazásával vezet egyedi alapjogsérelemhez, a panaszos köteles az adott egyedi aktus meghozatalát bevárni, és az egyedi aktussal szemben jogorvoslattal élni. Nem ilyen megszorító azonban a közvetlen érintettség értelmezése a német gyakorlatban akkor, ha a bevárandó egyedi aktus olyan következményt tartogat, amelynek elszenvedése a panaszostól nem várható el. [A német gyakorlatban lásd például: BVerfGE 122, 342 (355), BVerfGE 20, 283 (290); 46, 246 (256); 81, 70 (82); 97, 157 (165).]

12. A szintén az egyéni jogsérelmek miatti panaszok alapján eljáró Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata alapján is arra a következtetésre juthatunk, hogy a hasonló esetekben a panaszos érintettsége fennáll akkor is, ha a panasz benyújtásakor még ténylegesen nem került alkalmazásra az alapjogot sértő szabály. A Bíróság a befogadhatóság kérdésében úgy foglalt állást, hogy a panaszos érintettsége elfogadható, amennyiben az állítólagos jogsérelem a közeli jövőben bizonyosan bekövetkezik. A Bíróság különösen akkor tartja befogadhatónak az ilyen indítványokat, ha a panaszos érdekei nélkül helyrehozhatatlan sérelmet szenvednének, mert ilyenkor a befogadás szükséges ahhoz, hogy az Egyezmény szerinti jogvédelmi intézményrendszer hatékonyan legyen képes működni. (Lásd pl. *Segi and Others*, Decision of 23 May 2002.) A Bíróság kifejezetten a személyes érintettség/áldozati státusz megállapítása melletti érvként vette figyelembe, ha az adott jogszabály szóhasználata olyan, hogy azt bárkire lehet alkalmazni (Szabó és Vissy v. Magyarország, no. 37138/14. § 38)

13. Az Alkotmánybíróság az érintettség személyes, közvetlen és aktuális voltát érintő jogértelmezésében követi a fenti értelmezést [lásd elsősorban a 3007/2012. (VI. 21.) AB végzést [4], a 3114/2012 (VII. 26.) AB végzést [5] és a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatot.] Ugyanez derül ki a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában megfogalmazottakból is, amely határozatban az Alkotmánybíróság az érintettség kérdésében úgy foglalt állást, hogy 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 [66. bekezdés].

14. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettség körében a gyakorlatilag határozatlan érintetti körre való kiterjedés esetén megállapíthatónak látta az érintettséget (32/2013. (XI. 22.) AB határozat 30. pont). Jelen ügyben pedig pontosan erről van szó – a jogszabály olyannyira tág körben és elmosódott definíciót ad a bűncselekményre, hogy **annak gyakorlatilag bármikor bárki az alanya lehet – hasonlóan a titkos megfigyeléshez.** A jogszabály értelmezhetetlen, pontosabb rosszhiszemű (ügyészi) értelmezésnek tág teret adó – megfogalmazásra az érveket az Alaptörvény XVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimine sine lege certa*) körében fejtem ki részletesen, de kérem itt is figyelembe venni. A személyes érintettség el nem ismerése esetén meg kellene várni, hogy valaki ellen konkrét büntetőeljárás induljon és – az ún. 180 napos szabály alkotmánybírósági megszorító értelmezése okán – ekkor már valószínűleg nem lenne mód elkészttség miatt az alkotmányjogi panasz benyújtására. Be kellene várni a büntetőeljárás végét és az esetleges büntetőjogi szankciókat. Jogállamban ez elfogadhatatlan.

15. Ellenérvként felmerülhetne, hogy akkor minden büntetőjogi norma kapcsán „előre” meg kellene állapítani a személyes érintettséget. Álláspontom szerintem ez nincsen így. Nincs tértől, időtől és főként saját szövegétől elválasztott jogi norma és alkotmánybírósági beadvány. Az olyan ügyekben, ahol a norma nagyfokú homályossága miatt – mint jelen ügyben is – nem lehet nemhogy minimális, de semmilyen bizonyossággal, hogy az kire és milyen cselekményre lesz alkalmazandó, nem lehet bárkitől megtagadni az indítványozói jogot. Igaz, ez az eljárás már a befogadhatósági szakaszban a megtámadott norma érdemi vizsgálatát is szükségessé teszi – de szemforgatás lenne azt állítani, hogy az alkotmánybírósági eljárás befogadási és érdemi szakaszai olyan mereven elkülönülnek egymástól, hogy ez lehetetlen. Pontosán a személyes érintettség körében lehetetlen valójában állást foglalni, ha az ügy érdeméről semmit nem mondunk. Éppen ezért nem látom akadályát a személyes érintettség megállapításának jelen ügyben sem. A Törvény szövege (mint azt a következő részben részletesen kifejtem) olyan tág fogalmakkal operál, amibe szinte minden és mindenki belefér. Ezt „együtt olvasva” azzal a tagadhatatlan ténnyel, hogy jelenleg Magyarországon szisztematikus támadás folyik a civil szervezetek ellen, mint amilyen az indítványozó is, a Törvény kapcsán személyes érintettsége nyilvánvalóan fennáll – még akkor is, ha szerencsére jelen beadvány benyújtásáig konkrét eljárás ellene nem indult.

16. Ugyanilyen okból nincs akadálya a közvetlenség 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. Amikor pedig ez kiderül, akkor már késő. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra valódi jogorvoslatként tekint – ezt a funkcióját viszont csak akkor tudja betölteni, ha jelen ügyben a befogadhatósági kritériumokat a t. Alkotmánybíróság nem kezeli túlzott formalizmussal.

17. Ebben a körben felhívom a figyelmet arra is, hogy az Indítványozót a kormányzat egyértelműen a törvény hatálya alá tartozóként kezeli. A kormányzó pártok egyik prominens képviselője 2018. június 12-én „bevándorlást támogató szervezet” feliratot ragasztotta a panaszos ajtajára és sajtótájékoztatót tartott.⁴ A rendkívül durva támadás alátámasztja, hogy a panaszos „közvetlenül” érintett célpontja a törvénynek.

18. Végezetül, az aktuális érintettség kérdésére is röviden ki kell térni, ugyan a fentiek fényében ez álláspontom szerint nem lehet kérdéses. A migráció vélt vagy valós problémáját a kormányzat két éve folyamatosan napirenden tartja. Az új kormány egyik első dolga volt jelen beadványban megtámadott jogszabály elfogadása. A kormányzat el van szánva arra, hogy a jogszabály nem marad holt betű. Éppen ezért, annyiban, amennyiben értelmezhető, az aktualitást is meg kell állapítani.

19. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindításának az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével nincs helye. A Törvény 2018. július 1-én lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt tehát a határidőn belül nyújtja be az indítványozó.

⁴ <http://www.origo.hu/itthon/20180612-az-amnesty-international-egy-bevandorlasparti-szervezet.html>

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

21. Jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést feszeget. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak egyértelműen állást kell foglalnia a jelen ügyben megtámadotthoz hasonló, teljesen kiszámíthatatlan büntetőjogi normák alkotmányosságáról, valamint arról is, hogy lehetséges-e egy jogállamban a szólás- és gyülekezési jog korlátozása büntetőjogi eszközökkel a migráció témakörében és annak mik az alkotmányos határai.

III. A törvény Alaptörvény-ellenes volta

- Alaptörvény XXXVIII. Cikk (4) bekezdésének (nullum crimen sine lege certa) és B. Cikk (1) bekezdésének (jogállamiság elve) sérelme

Az Alkotmánybírósági esetjog

22. 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kijelölte az alkotmánybírósági kontroll szempontjait is. Rámutatott arra, 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. Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. **Valamely magatartás büntetendővé**

nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges."

23. Ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. konkrét rendelkezése **"mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nemkívánatosnak ítélt jelenségre, azaz az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e.** Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró **diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak** kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vigyázni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e". (ABH 1992, 176.) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozónak jogában áll úgy dönteni, hogy a társadalmi szervezetek létrejöttével és működésének ellenőrzésével kapcsolatos állami jogosítványok, jogszabályban biztosított hatáskörök a társadalom védelmében már nem elegendőek, így szükség van az egyesülési joggal visszaélés területén a büntetőjogi felelősség újabb eseteinek szankcionálására. Ezt azonban csak az alkotmányos büntetőjog követelményeinek megfelelően teheti. (Összefoglalóan lásd: 58/1997. (XI. 5.) AB határozat – a továbbiakban: ABh1.)

24. Az ABh1. fontos megállapítása, hogyha egy fogalom a Btk. más rendelkezéseiben nem szerepel, következésképpen a hozzákapcsolódó ítélkezési gyakorlatra sem lehet hagyatkozni. Tartalmának megállapítása ebben a kontextusban a tudományosan ismert értelmezési módok mentén sem lehetséges. Ezáltal a jogértelmezés önkényessé, vádhatóságunként, bírónként

egyedivé válhat, s ez - ugyanazon magatartás miatt - az egyik elkövető esetében az elítéltetést, míg egy másik esetében a felelősségre vonás alóli mentesülést eredményezhet.

25. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme. Számos döntés részletezte, hogy ez a kritérium nemcsak a tilalmazott magatartás leírására, hanem a jogkövetkezmények alkalmazására és az azok alóli mentesülés lehetőségére is vonatkozik. A 10/2003. (IV. 3.) AB határozatban elvégzett és jelen ügyben is irányadó összegzés szerint a jogbiztonságnak része a világos, felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is (ABH 2003, 130, 135.).

26. A büntetési rendszernek része annak meghatározása is, hogy az állam a büntetőjogi igény érvényesítéséről mikor, milyen körülményekről mond le, így ez is csak alkotmányos keretek között történhet. Ebbe pedig éppen az alkotmányosjogok védelme érdekében beletartozik a feltételek pontos, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének követelményeit kielégítő meghatározása is, minthogy a jogbiztonság követelménye az egyes normák egyértelműségét éppen úgy megköveteli, mint azok alkalmazásának kiszámíthatóságát. [Részletesen legutóbb: 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.] Összefoglalva: 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, 10.3.2. pontja.

A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

27. A Btk.-ba frissen beiktatott 353/A. §. nem büntetőjogi norma. Látszatra az - hiszen a büntető törvénykönyvben szerepel, van benne diszpozíció és szankció stb. Tartalmilag azonban az alkotmányos büntetőjog egyik elemének sem felel meg. A diszpozíció ugyanis sem nem világos, sem nem előrelátható, sem nem határozott, sem nem körülhatárolt.

28. A Btk. 353/A. § 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 álláspontom szerint már önmagában a normavilágosság és főként az alkotmányos büntetőjogi értelemben vett határozottságnak az egyértelmű 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.

29. Mégha az érvelés kedvéért feltesszük, hogy az alkotmányos büntetőjogban a példálózás kivételesen elfogadható, jelen ügyben a konkrét normaszöveg egyébként sem állja ki az alkotmányos próbát. A jogszabály ugyanis a következő – helyenként abszurdba hajló – példákat adja a szervezésre. Elsőként a „határmegfigyelés szervezése”. Az Alaptörvény 28. cikke estipulálja a jogszabályok józan ész szerinti értelmezését – de józan ésszel nem látható át, hogy az a terminus technicus mit is takarhat. A határt ugyanis mindenki megfigyeli, aki áthalad rajta (hacsak nem csukott szemmel teszi mindezt, de még ebben az esetben is az egyéb érzékszervek közvetítenek számára információkat). A dolog abszurditást növeli, hogy eszerint a szervezés a (határmegfigyelés) szervezését jelenti, ami nyelvtanilag is a leamputálni kifejezés magyartalansági és érthetőségi szintjére helyezi el ezt a megfogalmazást.

30. Megpróbálva megőrizni a komolyságot: a határmegfigyelés szervezés kifejezést a Btk. máshol nem tartalmazza. A jogrendszer egyéb normái sem adnak erről eligazítást, kötődő bírói gyakorlat nem létezik. Határmegfigyelést bárki végezhet, ha csak 3 percig egy országhatáron van - potenciálisan mindenki bűnöző tehát.

31. Ugyanilyen értelmezhetetlen az „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” fordulat. Az információs anyag kifejezést – főként nem büntetőjogi értelemben – a magyar jog eddig nem ismerte. Információs anyag bármi lehet – akár jelen alkotmányjogi panasz is. Így ez a fogalom megengedhetetlenül tág, büntetőjogi felelősség alapjául nem szolgálhat.

32. A „hálózatot épít vagy működtet” kifejezést is nagyon nehéz teljes komolysággal olvasni (komorságra leginkább az ad okot, hogy mindez egy Országgyűlés által elfogadott és a köztársasági elnök által aláírt szövegben szerepel.) Felteszem, hogy a jogalkotó nem elektromos hálózat kiépítésére gondolt. Ezen lehetőség kizárása után sem világos, hogy pontosan milyen hálózat és milyen építésére gondolt a jogalkotó. Ehhez ugyanis semmilyen fogódzkodót sem a jogszabály szövege, sem a tervezet indokolása, sem a való élet tényei nem adnak – Magyarországon ugyanis a menekültügy területén hálózatok nem működnek (az más kérdés, hogy egymástól is független civil szervezeteken a területen fejtenek ki humanitárius és emberi jogi tevékenységet.)

33. 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 a megfélemlítése azoknak, akik a menekültügy területén dolgoznak, vagy csupán nem mindenben értenek egyet az ebben a körben folytatott kormányzati stigmatizációs kampánnyal. A migráció csökkentését politikai célként éppenséggel lehet tételezni – de egy olyan országban, ahol átlagban napi 20 illegurális határátlépőt fognak el, büntetőjogi eszközök alkalmazása teljesen abszurd és alaptörvény-ellenes. A jogszabály továbbá egyébként teljesen legális tevékenységeket fenyeget büntetőjogi szankcióval, mint jogi képviselő nyújtása, 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.)

34. Ezen büntetőjogi norma rendkívül veszélyes, hiszen kriminalizálja áttételesen magát a menedék-kérelmet is. Egy jogállamban – de még egy mérsékelt autoriter rendszerben is – a jogi képviselő mindenkinek jár; az ebben való részvételt sem magánszemélyek sem szervezetek tekintetében büntetni nem lehet. Vagy ha igen, az már nem jogállam még nyomokban sem, hanem valami egészen más.

35. 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.

Releváns alkotmánybíróági és strasbourgi esetjog

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

37. Fenntartotta az Alkotmánybíróság a gyakorlatában a kezdetektől jelenlévő azon általános tételt, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága meghatározott esetekben szélesebb körben érvényesül, és a véleménnyel érintettekre magasabb tűrési kötelezettséget telepít. Ezen esetek meghatározásával összefüggésben a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban azt hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy nem a véleménynyilvánítással érintettek személyi, közszereplői minősége a mérvadó. A véleménynyilvánítás köre akkor szélesebb, ha a véleményt tartalmazó közlés a közügyek vitatására vonatkozik. Eszerint "[a] közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit" (Indokolás [47]).

38. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a véleménynyilvánítás kapcsán érvényesítendő **fokozott védelmet elsődlegesen az alapozza meg, ha a vélemény bármilyen módon a közügyek megvitatása során a közéleti vita részeként hangzott el.** Abban az esetben pedig, ha megállapítható, hogy a vizsgált közlés a közügyek megvitatásához kapcsolódik, függetlenül attól, hogy az érintett személy közhatalmat gyakorló vagy más státuszú személy, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján az átlagosnál fokozottabb tűrési kötelezettség terheli a vele szemben megfogalmazott kritikával, bírálattal szemben.

39. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a **közügyekben történő véleménynyilvánítás tekintetében a büntetőjogi védelem - mint *ultima ratio* - a szélsőséges magatartások szankcionálására korlátozódik.** Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben rámutat arra is, hogy **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 (ABH 1994, 219, 224.). Ez a törekvés az azóta eltelt időszakban változatlanul érzékelhető. Az ET több esetben foglalkozott a rágalmozás és a véleménynyilvánítási szabadság összefüggésének kérdésével, különös tekintettel a sajtó jogaira és a felelősségére. Az ET Parlamenti Közgyűlése a rágalmozás dekriminalizációjáról szóló, 2007-ben hozott határozatában kezdeményezte, hogy a jogalkotás pontosabban definiálja a rágalmozás fogalmát, továbbá inkább a polgári jog biztosítson hatékony jogvédelmet a rágalmozással érintett személyek emberi méltóságának megóvására [Resolution 1577(2007)]. Az ET által 2012-ben készített jelentés szerint a rágalmozás büntetőjogi szankcionálása az ET tagállamok jogrendszereinek jellemző vonása maradt, de egyértelmű tendencia érzékelhető a büntetőjogi szankciók eltörlése és az enyhébb büntetések kiszabása irányában [ET Emberi Jogi és Jogi Igazgatóságának CDMSI(2012)Misc11 számú jelentése, 7-8. oldal]. 3328/2018. (XII. 8.) AB határozat, 75. pont).

40. **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 súlyosabb esetekkel szemben nyújthat oltalmat, amikor a közölt vélemény

alkotmányos jogot sért vagy a jogsérelem veszélye közvetlenül jelen van (13/2014. (IV. 18. AB határozat, 30. pont, 3328/2018. (XII. 8.) AB határozat, 78. pont).

41. A szólásszabadságnak Strasbourgban könyvtárnyi gyakorlata van, mely a t. Alkotmánybíróság előtt is ismert, ezért annak részletes ismertetésétől ezen a helyen eltekintek, csak a főbb csomópontokra hívom fel a figyelmet. Az esetjogból előjáróban egy friss döntésre utalok, mely jelen ügygel nagyban analóg: Svájcban szankcióval – igaz, nem büntetőjogi csak polgári jogi szankcióval (az érintett szöveg eltávolítása és perköltség megfizetése) – sújtottak egy emberi jogokért küzdő szervezetet, aki rasszista megnyilvánulások ellen lépett fel nyilvánosan. A Bíróság megállapította az Egyezmény 10. Cikkének sérelmét – többek között azért, mert az ilyen szankciók „dermesztő hatással (chilling effect)” vannak a szólásszabadságra (*Case of Gra Stiftung Gegen Rassismus und Antisemitismus v. Switzerland*, 18597/13, 2018. január 9-én kelt határozat, 78. pont.)

42. A Bíróság esetjoga szerint (az utolsó összefoglalást lásd: Karácsony and others [GC], nos. 42461/13 and 44357/13, 17 May 2016 §§ 122-132.), a 10. Cikk 2. bekezdésében található "törvényben meghatározott" kifejezés nem csak azt kívánja meg, hogy a sérelmezett döntés a nemzeti jogban jogalappal rendelkezzen, hanem a kérdéses törvény milyenségére is vonatkozik, amennyiben a törvénynek az érintettek számára elérhetőnek kell lennie, illetve hatásainak előre láthatóaknak kell lenniük (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Rotaru v. Románia* [Nagytanács], 28341/95. sz. ítélet 52. pontja, EJEB 2000-V, és *Maestri v. Olaszország* [Nagytanács], 39748/98sz. ítélet 30. pontja, EJEB 2004-I).

43. A "törvényben meghatározott" kifejezésből eredő egyik feltétel az előreláthatóság. Ekként, egy norma nem tekinthető "törvény"-nek a 10. Cikk (2) bekezdése értelmében, ha az nincsen eléggé pontosan megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára a magatartása szabályozását; az állampolgárnak – szükség esetén megfelelő tanácsadás alapján – képesnek kell lennie arra, hogy előre, az adott körülmények között elvárható mértékben lássa adott magatartás lehetséges következményeit. Nem szükséges, hogy a következmények teljes bizonyossággal előre láthatóak legyenek. Noha a bizonyosság ideális lenne, az aránytalanul nagy merevséghez vezethetne, a jognak viszont lépést kell tartania a változó körülményekkel. Ennek megfelelően számos törvény szükségszerűen többé-kevésbé pontatlan kifejezéseket tartalmaz, amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlat feladata (ld., például: *Lindon*,

Otchakovsky-Laurens és July kontra Franciaország [Nagytanács], 21279/02 sz. ítélet és 36448/02. sz. ítélet 41. pontja, EJE 2007--IV; *Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano*, fentebb idézve, 141. pontja; és *Delfi AS kontra Észtország* [Nagytanács], 64569/09 sz. ítélet 121. pontja, EJE 2015). A nemzeti jogalkotásban megkívánt pontosság foka – ami nem fedhet le minden egyes esetet – jelentős mértékben függ az adott jogszabály tartalmától, a szabályozandó jogterülettől, valamint a címzettek számától és helyzetétől (ld. *Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano*, 142. pontja, és *Delfi AS*, 122. pontja, mindkettő fentebb hivatkozva).

44. A hazai jogalkotástól elvárt pontosság – mely nem készülhet fel minden eseményre – nagyban függ a kérdéses jogszabály tartalmától, az alkalmazási területtől és a célcsoport számosságától és státuszától (lásd: *Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano*, § 142, és *Delfi AS*, § 122,). A Bíróság úgy véli, hogy azok, akik valamilyen szakmát űznek és hozzá vannak szokva a magasfokú óvatossággal való eljáráshoz szakmájuk gyakorlása során, ez alapján elvárható tőlük, hogy különös figyelemmel legyenek szakmájukból adódó kockázatokra (lásd *Lindon*, *Otchakovsky-Laurens és July*, § 41,). Mindazonáltal, miként az bemutatásra kerül, még a legnagyobb gondossággal sem lehet megállapítani a Törvény tárgyi hatályát és hogy kire kell alkalmazni.

45. Azok az általános elvek, amelyek arra a kérdésre vonatkoznak, igaz-e hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása "szükséges egy demokratikus társadalomban", jól kimunkáltak a Bíróság esetjogában és a következőképpen lettek összegezve (ld. az újabb irányadó jogesetek közül: *Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság* [Nagytanács], 48876/08sz. ítélet 100. pontja, EJE 2013 (részletek); és *Delfi AS*, fentebb idézve, 131. pontja).

46. A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alappillére és fejlődésének, valamint minden egyén önkifejeződésének alapfeltétele. A 10. Cikk (2) bekezdésének megfelelően, ez nemcsak olyan 'információkra' vagy 'eszmékre' vonatkozik, amelyek fogadtatása kedvező, illetve amelyeket nem tekintenek sértőnek, vagy amelyek iránt közömbösek az emberek, hanem olyanokra is, amelyek sértőek, megbotrántoztatóak vagy zavaróak. Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókörűség, amelyek nélkül nincs 'demokratikus társadalom'. A 10. Cikk értelmében, e szabadságnak vannak korlátai,

ezeket azonban pontosan meg kell határozni, valamint bármilyen korlátozás szükségességét meggyőzően kell indokolni.

47. A 10. Cikk (2) bekezdésében lévő 'szükséges' melléknév 'nyomós társadalmi igény' meglétét foglalja magában. Az Egyezményben részes államok bizonyos mozgástérrel rendelkeznek annak megítélésében, fennáll-e ilyen igény, azonban ez európai felügyelettel jár együtt, amely kiterjed mind a jogszabályokra, mind az azokat alkalmazó, akár független bíróság által hozott döntésekre. Ezért a Bíróság jogkörébe tartozik jogerős határozatot hozni arról, hogy egy 'korlátozás' összhangban áll-e a véleménynyilvánítás 10. Cikk által védett szabadságával.

48. Bíróság megismétli, hogy a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókör a "demokratikus társadalom" fémjelei. Bár az egyéni igényeket adott esetben alá kell vetni a csoport igényeinek, a demokrácia nem jelenti egyszerűen azt, hogy a többség nézeteinek kell mindig érvényesülnie: egyensúlyt kell találni, ami biztosítja a kisebbségek tagjainak védelmét és az erőfölénnyel való visszaélés megakadályozását (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Young, James és Webster kontra Egyesült Királyság*, 1981. augusztus 13., 63. pontja, A Sorozat, 44. sz.; *Gorzelik és Mások kontra Lengyelország*[Nagytanács], 44158/98 sz. ítélet 90. pontja, EJEB 2004-I; és *Leyla Şahin*, fentebb idézve, 108. pont).

49. Bíróság megismétli, hogy a jog uralma, ami a demokratikus társadalmak egyik alapelve, benne foglaltatik az Egyezmény mindegyik Cikkében (*Golder kontra Egyesült Királyság*, 1975. február 21., 34. pont, A Sorozat, 18. sz.; *Amuur kontra Franciaország*, 1996. június 25., 50. pont, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III; és *Iatridis kontra Görögország* [Nagytanács], 31107/96. sz. ítélet 58. pontja, EJEB 1999-II). A jog uralma többek között azt is jelenti, hogy a nemzeti jogban léteznie kell jogvédelmi intézkedésnek az ellen, hogy a hatóságok önkényesen korlátozzák az Egyezményben biztosított jogokat (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Klass és Mások v. Németország*, 1978. szeptember 6., 55. pont, A Sorozat, 28. sz., és *Malone kontra Egyesült Királyság*, 1984. augusztus 2., 67. pont, A Sorozat, 82. sz.).

50. A szólásszabadság kapcsán alkalmazható büntetőjogi szankciókról a Bíróság az ún. *Pussy Riot-ügyben* kimondta, hogy főszabályként békés és nem erőszakos formái a kifejezésnek nem szabad szabadságvesztéssel járó büntetés tárgyául szolgálnia és a

szólásszabadságba való büntetőjogi beavatkozásnak dermesztő hatása lehet ezen jog gyakorlására, mely elemet a korlátozás arányosságának megítélésakor figyelembe kell venni (lásd: *Jersild v. Dániel*, 1994. szeptember, § 35, A Sorozat no. 298; *Brasilier v. Franciaország*, no. 71343/01, § 43, 2006. április 11.; *Morice v. Franciaország* [NK], no. 29369/10, § 176, ECHR 2015; és *Reichman v. Franciaország*, no. 50147/11, § 73, 2016. július 12., *Mariya Alekjinha és mások v. Oroszország*, no. 38004/12, § 227.).

Fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

51. 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. Ezen a teszten a Törvény bizonyosan nem megy át, a következő okok miatt.

52. A Törvény célja egyértelmű: megfélemlítés. Más célja valójában nincsen – más alapvető jog érvényesülését nem segíti elő, más alkotmányos értéket nem véd. Felmerülhet, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésében foglalt Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be fordulat érvényesülésének szolgálatában áll a Törvény. Álláspontom szerint ez nincsen így. Elsőként le kell szögezni azt a sajnálatos tényt, hogy pusztán attól, hogy valami bekerült az Alaptörvénybe, nem válik automatikusan alkotmányos értéké. Az Alaptörvény jelenleg csak korlátokkal – első helyen a t. Alkotmánybíróság értelmező tevékenységét is idevéve – alkalmas alkotmányos értékek közvetítésére.

53. Hogy egy adott alaptörvényi szakasz valóban közvetít-e ilyen értéket, mindig az adott, szabályozni kívánt életviszony teljes kontextusában kell megvizsgálni. A valós kontextus a következő.

54. Magyarországon „idegen népesség betelepítésének” vagy betelepülésének veszélye objektíven alátámasztható bizonyítékokkal kimutathatóan – nem létezik. Ezt mi sem mutatja jobban, minthogy az Alaptörvény 7. módosításának indokolása ezen új szakaszhoz a 2015-ös

eseményeket használja alapul. Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének első mondata pusztá deklaráció csupán, valódi, értelmezhető tartalommal csak egy szűk körben bír ténylegesen.

55. Sajnálatosan ez a tartalom nem más, mint propaganda. Az Alaptörvény ezen szakasza – megint csak nagyon sajnálatosan a kormányzati kampány része. 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. A fentiekkel összefüggésben utalok arra, hogy a védendő legitim alkotmány cél teljes hiánya felvetheti az Egyezmény 18. Cikkének sérelmét is, mely tiltja azt, hogy az Egyezményes jogok korlátozását más célra használják, mint amelyre elő vannak írva. (A Bíróság az Egyezmény 18. Cikkével kapcsolatos esetjogát a Merabishvili v. Grúzia döntésben foglalta össze, no. 72508/13, §§ 287-317.). Az államok számára tilos a joggal való visszaélés, az Egyezményes jogok külső, nem Egyezményben foglalt okból történő korlátozása. Jelen ügyben ez a külső ok a kormánykritikus NGO-k elhallgattatása – ami viszont nem megengedett jogalap.

56. Feltéve, de nem megengedve, hogy a t. Alkotmánybíróság mégis talál védendő alkotmányos értéket, előadom a következőket.

57. 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. Nem megismételve a büntetőjogi alkotmányosság kapcsán mondottakat – de kérem azokat ezen a helyen is figyelembe venni – 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.

58. A Törvény a büntetőjog eszközeivel támad – de legalábbis ezzel fenyeget - minden civil szervezetet (mint amilyen az Indítványozó) és minden magánszemélyt, aki kicsit is mást gondol a migrációról, mint a hivatalos kormánypolitika. A Törvény egésze álláspontom szerint súlyosan szólásszabadság-korlátozó megfélemlítő volta miatt – hiszen egy büntetőjogi

szankció elsődleges célja mindig is egy adott cselekménytől való elrettentés. A Törvény összes tényállása – különösen 2018 Magyarországon – „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 dermesztő hatás sem a bemutatott alkotmánybírói sem a strasbourgi sztenderdeknek nem felel meg. Mint az fentebb is bemutatásra került, idegen népesség magyarországi betelepülése nem valós veszély. Migrációs válság jelenleg nincs – de még ha volna is, mi indokolná, hogy ebben a rendkívül bonyolult kérdésben a kormányzati állásponttól esetleges eltérő véleményen lévőket büntessük? Hangsúlyozni és ismételni kell a büntetőjogi alkotmányosság kapcsán kifejtett érveket, mely szerint 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.

59. Elsőként: miért feltétlenül szükséges büntetőjogi eszközökkel fellépni az elérni kívánt cél elérése érdekében? A migráció csökkentésére számos egyéb eszköz is van, ideértve magát a büntetőjogot is, hiszen a Btk. 353. §-a büntetni rendeli az embercsempészt, 354. §-a a jogellenes tartózkodás elősegítését, a 355. §. a családi kapcsolatok létesítésével való visszaélést, a 356. § 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. Arról nem is beszélve, hogy a kormánynak számos egyéb lehetősége van, mind jogi, mind adminisztratív eszközök bevetésével, hogy céljait elérje. A Kormányzat folytatott és folytatott migrációellenes kampányt, forintmilliárdokat költve erre a célra. A magyar állam továbbá kerítést épített Magyarország déli határára, az illegális bevándorlókat távol tartandó. Ezek és a hasonló akciók sikeresek voltak; Magyarország határain átlagban naponta kevesebb, mint 20 fő próbál illegálisan átjutni. Összességében tehát megállapítható, hogy a Törvény nemhogy feltétlen szükséges, hanem teljesen felesleges – Don Quihote-i szélmalomharc egy nemlétező ellenséggel.

60. A fentiek fényében 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 Strasbourghban – illetve minek kell lennie, a korábban ismertetett alkotmánybíróági esetjog alapján.

61. A tárgybeli közölt vélemény(ek) bizonyosan nem sértik mások alapvető jogait és nem jelentenek közvetlen egyéb jogsérelem veszélyét sem. A büntetőjog *ultima ratio* jellegének alkotmányos követelménye tehát bizonyosan nem megtartott. Tanulságos ebben a körben a Törvény indokolása, pontosabban annak hiánya. Az indokolás mindösszesen általánosságban utal a közrend és közbiztonság fokozott veszélyeztetésére, mindenfajta konkrétum nélkül. Nyilvánvaló, hogy a migráció – jogosan vagy nem jogosan, ez jelen beadvány szempontjából lényegtelen – napjain egyik legfontosabb témája a közbeszédben, mely pro és kontra nagy indulatokat kavart. Egy ilyen témában való megszólalásnak fokozott védelem alatt kell állnia, büntetőjogi eszközökkel pedig bizonyosan nem lehet üldözni.

62. A Törvény megalkotása nem illik bele a t. Alkotmánybíróság által is fontosnak tartott trendbe, mely a szólásszabadság területén a dekriminalizáció mellett teszi le a voksát. Modern jogállamban szólást büntetőjogi eszközökkel csak nagyon ritkán, kétséget nem tűrő esetekben lehet üldözni – jelen Törvénnyel üldözni kívánt szólások nyilvánvalóan nem ilyenek. Így a teszt utolsó eleme, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása sem teljesül.

63. Feltéve, de nem megengedve, hogy a t. Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedne, hogy a Törvény egésze nem tekinthető a szólásszabadság alkotmányjogi értelemben vett részét képező szólásnak, a következőket adom elő.

64. 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 – ez szinte vagy nem is szinte tautológia – a szólás maga. A migráció témájában és témájáról információs anyagok útján kommunikálni az ebben a nagyon aktuális kérdésről folyó diskurzusban való részvétel. Az ilyen információs anyagokkal lehet vitatkozni, elvetni, készítőjével vitatkozni. Más

azonban alkotmányosan nem. Üldözése – nem megismételve a fentiekben kifejtetteket – büntetőjogi eszközökkel nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes.

- Az egyesülési jog sérelme – Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés

65. A Törvény az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított jogait sérti, azzal ellentétes.

Vonatkozó alkotmánybíróági és EJEB esetjog

66. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. 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. Ezt az értelmezést támasztják alá az Alaptörvény értelmezésénél figyelembe veendő nemzetközi jogi dokumentumok is.

67. Az AB gyakorlata szerint az egyesülési jog összefüggésben áll a gyülekezési joggal, mindkettő kollektív módon gyakorolható szabadságjog, és belőle több más jog is levezethető (pl. a pártalapítás vagy az érdekképviselői szervezetek alapításának a szabadsága). A társadalmi szervezetek a demokrácia, illetve a széles értelemben vett társadalmi önszerveződés megnyilvánulási formái. Annak ellenére azonban, hogy az Alaptörvény pl. a gyülekezési joggal és a pártalapítás szabadságával egy cikkben szabályozza az egyesülési jogot, az e jog alapján létrehozott társadalmi szervezetek nem feltétlenül kötődnek valamely politikai célhoz, eszmerendszerhez, és nem is csupán természetes személyeket illetnek meg. 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 [vö. Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés, és az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 3. §] (20/2014. (VII. 3.) AB határozat, 138. pont).

68. 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 [1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38.]. **Az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is** [lásd pl. 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 489, 493.], az egyesülési jog is olyan alapjog, amely gyakorlásából nincsenek kizárva a jogi személyek [489/B/2006. AB határozat, 2392, 2396.]. "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. Míg az emberi méltósághoz való jog abszolút jellegű, feltétlen és elidegeníthetetlen jogként illeti meg az embert, az egyesület vagy a gazdasági társaság autonómiája az adott szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. Mivel 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." [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111-112.] Ezt a felfogást tükrözi az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése, mely szerint: "A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak."

69. 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 garانتálja a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is.** Ezt állapította meg az első AB határozat, amely az egyesülési szabadságnak az alapjogok közötti helyét jelölte ki, és amely megnyitotta az ún. kamarai határozatok sorát. [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 128-129.;

megegerősítve az ún. kamarai határozatokban: 41/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.; 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.; 21/1998. (V. 27.) AB határozat, ABH 1998, 165.; 41/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 295.; 939/B/1997. AB határozat, ABH 2008, 1587.]

70. Az egyesületek (más néven társadalmi szervezetek) az egyesülési jog alapján alakulnak meg. Önkéntes alapon létrejött, önkormányzattal rendelkező és autonóm módon működő szervezetek. Ez azt jelenti, hogy az egyesületek az egyesüléshez való szabadságjog alapján, az alapító tagok és a résztvevők saját akarat-elhatározásának megfelelően szerveződnek. Az önkormányzás a közösség belső ügyeinek vitelére vonatkozik. Az egyesület ugyanis saját ügyeiben önállóan dönt, és biztosítja, hogy a tagok a döntések előkészítésében és azok meghozatalában közreműködhessenek. Az önkormányzatiság magában foglalja az önszabályozás jogát is. Az arra vonatkozó jogot, hogy az egyesület maga alkossa meg a saját szervezetére, működésére és tevékenységére vonatkozó szabályokat, s gondoskodjon azok végrehajtásáról.

71. Az önkormányzás viszont autonómiát feltételez. Az alkotmányos demokráciákban az egyesületek a civil társadalom autonóm szerveződéseik. 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.** [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111-112.] Ezt a szervezeti autonómiát más jogalanyoktól, de elsősorban az államtól való függetlenség garantálja. Az államnak ezért az egyesülés joga alapján létrehozott szervezetek önállóságát tiszteletben kell tartania. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének megfelelően ugyanis az állam elsőrendű kötelessége, hogy tiszteletben tartsa az alapvető szabadságjogok érvényesülését.

72. Emellett az állam köteles védeni e szabadságokat, vagyis olyan jogi környezetet teremteni, amelyben mindenki számára biztosított, hogy alapvető jogaival élhet. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következően az egyesüléshez való jogra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, de lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az alkotmánybírósági gyakorlat

szerint az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján "[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni." [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] Az egyesületek tevékenysége feletti, a szervezeti autonómiát korlátozó állami kontroll tehát kizárólag akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az elkerülhetetlenül szükséges valamely kiemelkedően fontos alkotmányos cél elérése érdekében, és a kontroll mértéke e cél elérésével arányos mértékű (10/2011. (III. 9.) AB határozat, 2. rész.).

73. Az egyesülési jog nem abszolút jog, azonban ennek a jognak bármifajta korlátozása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban történhet: 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.

74. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában kifejezett általános elveket a Vona v. Magyarország-ügyben (no. 35943/10., §§ 53-55. számos korábbi jogesetre utalással) az alábbiak szerint összegezték.

75. „A Bíróság megismétli, hogy elkülönült szerepe és egyéni alkalmazási területe ellenére a 11. cikket a 10. cikk fényében kell értelmezni. A vélemény- és véleménynyilvánítás szabadságának védelme a 11. cikkben kimondott gyülekezési és egyesülési szabadsággal (lásd többek között a Young, James és Webster kontra Egyesült Királyság 1981. augusztus 13-i ítéletet, „A” sorozat, 44. sz., 23. o., § 57, valamint a Vogt kontra Németország 1995. szeptember 26-i ítéletet, „A” sorozat, 323. sz., 30. o., § 64).

76. Ez még inkább érvényes a politikai pártokra, tekintettel a pluralizmus és a demokrácia megfelelő működésének garantálásában betöltött szerepüket (lásd a fenti 25. bekezdést). Amint azt a Bíróság már több alkalommal is kijelentette, nem létezhet demokrácia pluralizmus nélkül. Ennek okáért a 10. cikkben kimondott véleménynyilvánítás szabadsága – a 2. bekezdésre figyelemmel – nem csak a szívesen fogadott vagy ártalmatlannak vagy közömbösnek tartott „információkra” vagy „gondolatokra” vonatkozik, hanem a sértő, sokkoló vagy felkavaró „információkra” vagy „gondolatokra” is (lásd többek között a fent említett Vogt ítéletet, 25. o., § 52). Annak a ténye, hogy tevékenységeik a véleménynyilvánítás szabadságának kollektív gyakorlásához tartoznak, önmagában feljogosítja a politikai pártokat, hogy az Egyezmény 10. és 11. cikkében foglalt védelmet alkalmazzák. ...

77. Következésképpen, a 11. cikkben felsorolt kivételek – politikai pártok érintettsége esetén – szigorúan értelmezendők; kizárólag meggyőző és kényszerítő erejű okok szolgálhatnak az ilyen jellegű pártok egyesülési szabadsága korlátozásának indokolásaként. A 11. cikk 2. §-a szerinti szükségesség fennállásának meghatározása során a Szerződő Államok csak korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amihez a jogot és az azt alkalmazó határozatokat – köztük a független bíróságok határozatait – egyaránt felölelő szigorú európai felülvizsgálat párosul. A Bíróság ilyen felülvizsgálat szükségességét korábban már megállapította az egyik parlamenti tagot érintő ügyben, akit becsületsértés vádjával ítélték el (lásd *Castells v. Spanyolország*, 11798/85, § 42); még inkább szükség van az ilyen felülvizsgálatra az olyan esetekben, ahol egy egész politikai párt feloszlására kerül sor, vezetői számára pedig megtiltják bármely hasonló tevékenység folytatását a jövőben.

78. Amikor a Bíróság felülvizsgálatot hajt végre, feladata nem abban áll, hogy az illetékes nemzeti hatóság véleményét a sajátjával váltsa fel, hanem abban, hogy a 11. cikk szerint felülvizsgálja azokat a határozatokat, amelyeket e hatóságok mérlegelési jogkörük gyakorlása során hoztak. Ez nem azt jelenti, hogy pusztán annak megerősítésére kell szorítkoznia, hogy az alperes állam mérlegelési jogkörének gyakorlása során ésszerűen, körültekintően és jóhiszeműen járt-e el; a vitatott beavatkozást az ügy egészének fényében kell megvizsgálnia és azt meghatároznia, hogy az „elérni kívánt jogszerű célkitűzéssel arányos” volt-e vagy sem, valamint hogy a nemzeti hatóságok által felhozott indokok „relevánsak és megfelelőek” voltak-e vagy sem. A Bíróságnak e tevékenysége végzése során meg kell győződnie arról, hogy a

nemzeti hatóságok a 11. cikkben foglalt elvekkel összhangban lévő normákat alkalmaztak, továbbá arról, hogy a vonatkozó tények elfogadható értékelése szolgált e hatóságok határozatai alapjául (lásd, *mutatis mutandis*, a Jersild kontra Dánia ügyben 1994. szeptember 23-án hozott ítéletet, A. sorozat, 298. szám, 26. o., § 31).”

79. Az Egyezmény 11. cikkében, valamint a 10. cikkében biztosított szabadságok nem foszthatják meg azon állam hatóságait, ahol valamely egyesület – az általa folytatott tevékenységek révén – veszélyezteti az adott állam intézményeit, ezen intézményeknek a védelmére irányuló jogától. A Bíróság ezzel összefüggésben kiemeli, hogy egy korábbi megállapítása szerint az Egyezmény rendszerének szerves része a demokratikus társadalom védelmére és az egyéni érdekek védelmére irányuló követelmény közötti bizonyos mértékű kiegyezés. Az ilyen jellegű kiegyezés megvalósulásának az érdekében a hatóságok valamennyi beavatkozást a 11. cikk (2) bekezdésével összhangban kell végezniük, amit a Bíróság az alábbiakban vizsgál. ...

80. [Egy] politikai párt két feltétel mellett mozdíthatja elő az állam jogrendszerének vagy jogi és alkotmányos szerkezeteinek a megváltoztatását: először is, az e cél eléréséhez alkalmazott eszközöknek jogszerűnek és demokratikusnak kell lenniük; másodszor pedig magának a javasolt változásnak összeegyeztethetőnek kell lennie az alapvető demokratikus elvekkel. Szükségszerűen következik ebből, hogy az olyan politikai párt, amelynek vezetői erőszakhoz folyamodnak vagy olyan politikát terjesztenek elő, amely nem tartja tiszteletben a demokráciát, vagy amelynek célja a demokrácia lerombolása és a demokráciában elismert jogok és szabadságok figyelmen kívül hagyása, nem támaszthat igényt az Egyezmény ilyen jogalapon kiszabott szankciókkal szembeni védelmére (lásd a 22723/93., a 22724/93. és 22725/93. sz. Yazar és mások kontra Törökország ügyekben hozott ítéletet, § 49, Ítéletek és Határozatok Tára 2002-II., valamint, *mutatis mutandis*, a következő ítéleteket: a 29221/95. és 29225/95. sz. Stankov és Ilinden Egyesült Macedón Szervezet kontra Bulgária ügyekben hozott ítéletet, § 97., Ítéletek és Határozatok Tára 2001-IX, valamint a Szocialista Párt és mások kontra Törökország ügyben 1998. május 25-én hozott ítéletet, §§ 46–47., Ítéletek és Határozatok Tára 1998-III, 1256–57. o.).

81. Nem zárható ki annak lehetősége, hogy valamely politikai párt az Egyezmény 11. cikkében, valamint a 9. és 10. cikkében biztosított jogokra hivatkozva ezekből olyan tevékenységek folytatására irányuló jogokat próbál meg eredeztetni, amelyek valódi célja a demokrácia lerombolása (lásd a 250/57. sz. Kommunista Párt (KPD) kontra Németország ügyben hozott ítéletet, illetve az 1957. július 20-i bizottsági határozatot, ILC évkönyv 1., 222. o.). Az Egyezmény és a demokrácia közötti nagyon egyértelmű összefüggés tekintetében (lásd a fenti 86–89. bekezdéseket) senki nem lehet jogosult arra, hogy a demokratikus társadalom eszméinek és értékeinek a gyengítése vagy lerombolása érdekében az Egyezmény rendelkezéseire támaszkodjon. A pluralizmus és a demokrácia azon a kiegyezésen alapszik, amely az egyénektől vagy egyének csoportjaitól különböző engedményeket tesz szükségessé, akiknek az ország egészének fokozottabb stabilitása érdekében időnként vállalniuk kell a számukra biztosított egyes szabadságok korlátozását (lásd, mutatis mutandis, a 39793/98. sz. Petersen kontra Németország ügyben hozott (hat.), ítéletet (Ítéletek és Határozatok Tára 2001–XII)).

82. A fenti pontoknak a Bíróság által elvégzendő átfogó vizsgálata során azt a történelmi háttérrel is figyelembe kell venni, amelyben a feloszlásra ... az adott országban ... a „demokratikus társadalom” megfelelő működésének a biztosítása érdekében sor került (lásd, mutatis mutandis, a fent hivatkozott Petersen ügyben hozott ítéletet).”

83. Szükségszerű következmény, hogy az olyan politikai párt, amelynek vezetői erőszakhoz folyamodnak vagy olyan politikát terjesztenek elő, amely nem tartja tiszteletben a demokráciát, vagy amelynek célja a demokrácia lerombolása és a demokráciában elismert jogok és szabadságok figyelmen kívül hagyása, nem támaszthat igényt az Egyezmény ilyen jogalapon kiszabott szankciókkal szembeni védelmére.

84. [Az] állam ésszerű módon megelőzheti az Egyezmény rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen ilyen politika végrehajtását azt megelőzően, hogy annak végrehajtására konkrét lépéseken keresztül olyan kísérlet nem történik, amely a polgári béke és az ország demokratikus rendszerének sérelmét okozhatja” (lásd a fent hivatkozott Refah Partisi ügyben hozott ítéletet, § 102). A Bíróság szerint az államnak joga van megelőző intézkedéseket tenni

a demokráciának az ilyen párton kívüli jogi személyekkel szembeni védelme érdekében, amennyiben fennáll annak veszélye, hogy mások jogainak kellőképpen közvetlen sérelme azokat az alapvető értékeket ássa alá, amelyek a demokratikus társadalom létezésének és működésének az alapját jelentik. Az egyik ilyen érték a társadalom tagjainak a faji alapú elkülönítéstől mentes együttélése, amely nélkül egy demokratikus társadalom elképzelhetetlen. Nem várható el, hogy az állam a beavatkozás előtt addig várjon, amíg valamely politikai mozgalom a demokráciát veszélyeztető lépést nem tesz, vagy amíg erőszakhoz nem folyamodik. Ha a szóban forgó mozgalom nem is tett még kísérletet a hatalom magához ragadására, és még ha nem is közvetlen az a veszély, amelyet az általa képviselt politika a demokráciára nézve jelent, az államnak joga van a megelőző célú fellépésre, amennyiben megállapításra kerül az, hogy az ilyen mozgalom már konkrét közéleti lépéseket tesz az Egyezmény és a demokrácia előírásaival összeegyeztethetetlen politika végrehajtására (lásd a fent hivatkozott Refah Partisi (a Jólét Párt) és mások ügyben hozott ítéletet, § 102, Vona v. Magyarország, § 57.).

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

85. 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 AI 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. Az Amnesty International Magyarország tehát nem politikai párt, nem követ direkt politikai célokat. (Az más kérdés, hogy a Bíróság politikai pártokkal kapcsolatos esetjoga a gyülekezési jog kapcsán releváns, mert ez jogokat állapít meg jogi személyeknek ebben a körben.)

86. Az Indítványozó tehát már célkitűzésében is túlterjeszkedik a magyar állampolgárokat illető jogok érvényesítésének szándékán, és azokat egyetemes szinten, származásra,

állampolgárságra tekintet nélkül mindenki számára kívánja biztosítani. Teszi ezt idehaza 28 éve, az elmúlt négy évben már mint közhasznú szervezet. 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 működését.

87. Az Indítványozó egyesülési joga az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében egyfajta cselekvési autonómiát is biztosít, amely szerint az általa fontosnak tartott közérdek elérése céljából cselekedhet. Ezen felül az egyesülési jog az esetjog szerint megálla foglalta és elősegíti a meggyőződés, szólás valamint a lelkiismeret szabadságát. A támadott Btk. rendelkezés ezen alapjogokat egészen bizonyosan érinti, azok gyakorlását korlátozza, így azt alkotmányossági vizsgálat tárgyává kell tenni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt teszt alkalmazásával.

88. Elsődleges formai kérdés, hogy a korlátozásra törvényi keretek között kerül-e sor. Ez a kritérium első látásra teljesül, hiszen a jogalkotó a Büntető Törvénykönyv módosításával vezette be a korlátozó szabályozást. Ugyanakkor, 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. Nem megismételve a büntetőjogi alkotmányosság kapcsán mondottakat – de kérem azokat ezen a helyen is figyelembe venni – a támadott büntetőjogi norma olyan általános megfogalmazású, hogy nem látható előre, hogy mire – és mire nem – fogják alkalmazni. Egyesülési szabadság alkotmányosan elfogadható korlátjául tehát már ezen okból sem szolgálhat.

89. A tartalmi vizsgálat a szükségességi arányossági teszt egyes lépcsőin való megfelelés ellenőrzésével végezhető el. Kiindulásként vizsgálni kell, hogy a korlátozás szükséges-e abban az értelemben, hogy van-e másik alapjog, vagy alkotmányos érték a korlátozást elszenvedő alapjog, jelen részben az egyesülési joggal szemben. Indítványozó álláspontja szerint – továbbá a jogalkotói indokolásból is kitűnően – másik alapjog nem hozható fel, így csupán az alkotmányos érték az, ami felmerülhet (pl. nemzetbiztonság, közrend védelem, stb.).

90. Az alkotmányos érték kapcsán utalok a t. Alkotmánybíróságnak a kommunikációs jogcsaládot (véleményszabadság, gyülekezési jog, egyesülési jog, információszabadság) érintő gyakorlatára, amely szerint a szembenálló, korlátozást eredményező törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével és legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya. A jelen ügyben érintett rendelkezés vizsgálatakor pedig egyértelműen csak a legutóbbi esetkör jöhet szóval, így az Indítványozó álláspontja szerint a szükségesség követelményének sem tett eleget a jogalkotó a korlátozás bevezetésekor. A tekintetben, hogy létezik-e valójában védendő alkotmányos érték, utalok a szólás szabadság körében kifejtett érvekre, melyek az egyesülési jog kapcsán is irányadók – nincsen ilyen valóban védendő alkotmányos érték – ebben a körben szintén utalok az Egyezmény 18. Cikkével kapcsolatosan kifejtettekre is, mely az egyesülési jog kapcsán is irányadó, azaz az állam valójában joggal való visszaélését követ el.

91. Amennyiben a t. Alkotmánybíróság úgy találná, hogy az alkotmányos érték elegendő érv a korlátozás szükségessége mellett, úgy az arányosság kapcsán az alábbiakra hívom fel a figyelmet. Az arányosság vizsgálatánál három egymást követő kérdés megválaszolása szükséges ahhoz, hogy megmérhető legyen a korlátozás alkotmányossága: 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.

92. Az alkalmasság kapcsán a logikai összefüggést kellene kimutatni, amely alátámasztja azt, hogy büntetőjogi tényállással és a büntetőjog szigorának kilátásba helyezésével elérhető, hogy az Indítványozó hagyjon fel azon tevékenységeivel, amelyek valamely módon a normavilágosság követelményét sértő jogszabályi leírásba esnek. Álláspontom szerint – és kriminológiai kutatások által is alátámasztottan – megállapítható, hogy büntetéssel fenyegetni valamely cselekményt önmagában nem jelent visszatartó erőt az „elkövetők” számára, ezt mi sem bizonyítja jobban, hogy halálbüntetés bevezetése vagy épp eltörlése és az azzal fenyegetett – jellemzően emberölési – cselekmények elkövetési gyakorisága között nem mutatható ki fordított arányosság, mi több, Magyarországon ezen büntetési nem 1990-es kivezetését

követően az életellenes cselekmények csökkenő tendenciát mutattak. Ebből kifolyólag általánosságban sem lehet azt mondani, hogy egy cselekmény kriminalizálása visszatartó hatással bírna. Jelen ügyben pedig különösen nem lehet erre következtetni, hiszen mint azt fent kifejtettem, az Indítványozó egyesülési joga keretében kitűzött célja elérésének immanens eleme az a tevékenység, amely törvényi szinten büntetőjogi tilalom alá esne. Összességében tehát véleményem szerint nem alkalmas eszköz a kriminalizáció az alkotmányos érték védelmének elérésére.

93. A második kérdés kapcsán a „belső” szükségességet kell vizsgálni, miszerint a beavatkozás elengedhetetlen-e. Nem megismételve a fentiekben kifejtetteket – ezen a helyen is utalok a szólásszabadság körében kifejtett érvekre és kérem értelemszerűen ezen a helyen is figyelembe venni őket - a büntetőjog *ultima ratio* jellegéről rámutatok, hogy a jogalkotónak a nemzetvédelem vagy a közrend, közbiztonság érdekében egyéb eszközei is vannak, amelyekkel ezen alkotmányos értékeket érvényre tudják juttatni – már amennyiben ténylegesen fennáll egy kényszerítő tényező és nem a kormányzati propaganda félelemkeltésére kieszközölt álreakcióról van szó. 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.

94. A belső arányosság kapcsán pedig meglátásom szerint szintén nem áll meg a korlátozás alkotmányossága, hiszen nemzetbiztonsági és közrendvédelmi érdekre hivatkozással olyan súlyú szankciót kilátásba helyezni, amely az Indítványozó egyesülési jogának gyakorlását tulajdonképpen teljesen kiüresíti, nem lehet arányossági kérdés tárgyává tenni. Végezetül megjegyzem, hogy a strasbourgi Vona-üggyel jelen beadvány a *contrario* állítható. Annak az ügynek a tárgya egy olyan szervezet (vezetőjének) egyesülési jogának korlátozása volt, melyre a rasszizmus és xenofóbia súlyos árnyéka nem csak vetült, hanem be is bizonyosodott, ez vezetett a szankcióhoz (a feloszlathoz). Jelen ügy Indítványozója éppen ezzel ellentétes

tevékenységet folytat, így vele szemben egyesülési szabadságát korlátozó szankcióknak csak nagyon kivételesen van helye. Ezen kivételesség a fentiekben kifejtettek alapján nem teljesül.

IV. Az indítvány nyilvánossága

Az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a alapján az alkotmányjogi panaszt az indítványozó hozzájárulása esetén az Alkotmánybíróság nyilvánosságra hozza. Az indítványozó kifejezetten hozzájárul indítványa teljes egészében történő nyilvánosságra hozatalához. Indítványozó az indítvány mellékleteként benyújtott iratok nyilvánosságra hozatalának mellőzését kéri az Alkotmánybíróságtól.

Budapest, 2018. október 12.

Tisztelettel,

A Panaszos képviselőjében:

dr. Karsai Dániel
ügyvéd
Karsai Dániel Ügyvédi Iroda
1056 Budapest, Nyáry Pál u. 10.

.....
Karsai Dániel Ügyvédi Iroda

dr. Karsai Dániel András

ügyvéd

Mellékletek

P/1. Ügyvédi meghatalmazás

P/2. Fülöp Ágnes képviselői jogosultságát igazoló dokumentumok