



Strasbourg, 2018. június 25. CDL-AD(2018)013

Velencei Bizottság 919 / 2018. sz. vélemény
EBESZ/DIEJH NGO-HUN/326/2018. sz.
vélemény

Eredeti nyelv: angol

A JOG A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁG
(VELENCEI BIZOTTSÁG)

EBESZ DEMOKRATIKUS INTÉZMÉNYEK ÉS EMBERI JOGOK HIVATALA
(EBESZ/DIEJH)

MAGYARORSZÁG

KÖZÖS VÉLEMÉNY

az ún. „STOP Soros” törvényjavaslat-csomag civil szervezetekre közvetlenül kiható rendelkezéseiről

(különös tekintettel a Büntető törvénykönyv jogellenes bevándorlás elősegítését szabályozó 353/A.§ szakaszára)

Elfogadva a Velencei Bizottság
115. plenáris ülésén
(Velence, 2018.június 22-23)

Richard BARRETT (Tag, Írország)
Veronika BÍLKOVÁ (Tag, Cseh Köztársaság)
Martin KUIJER (Helyettes tag, Hollandia)
Dan MERIDOR (Tag, Izrael)
Serghei OSTAF (Az EBESZ/DIEJH Gyülekezéshez és egyesüléshez való jog szakértői panel tagja)
Marta ACHLER (EBESZ/DIEJH Nemzetközi emberi jogi szakértő)
megjegyzései alapján

Tartalomjegyzék

I.	Bevezetés	Error! Bookmark not defined.
II.	Általános megjegyzések	Error! Bookmark not defined.
III.	A jogellenes bevándorlás segítésének bűncselekményével kapcsolatos jogszabályok összehasonlító áttekintése	7
IV.	Nemzetközi előírások.....	Error! Bookmark not defined.
V.	Előzetes megjegyzések	Error! Bookmark not defined.
VI.	Elemzés	19
VII.	Végkövetkeztetések	Error! Bookmark not defined.

I. Bevezetés

1. 2018. március 22-én kelt levelében Frank Schwabe úr, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés Jogi Ügyek és Emberi Jogok Bizottságának elnöke a Bizottság 2018. március 14-én Párizsban megtartott, Az Európa Tanács tagállamok jogvédőinek védelméről szóló meghallgatásán hozott döntés alapján felkérte a Velencei Bizottságot, hogy fejtse ki véleményét arra vonatkozóan, hogy a Magyar Kormány „Stop Soros” törvénycsomagját – amelynek részét képezi a migrációt támogató szervezetek működésének engedélyezéséről szóló t/19776. számú törvényjavaslat, A bevándorlási finanszírozási illetékről szóló t/19775. számú törvényjavaslat és az idegenrendészeti távoltartásról szóló t/19774. számú törvényjavaslat – összeegyeztethető-e a nemzetközi emberi jogi normákkal.

2. A Velencei Bizottság nevében Richard Barrett úr, Veronika Bílková asszony, Martin Kuijer és Dan Meridor vettek részt a jelentés elkészítésében, Serghei Ostaf úr és Marta Achler asszony pedig az EBESZ/DIEJH jogi szakértőiként.

3. 2018. május 24-26 között a Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH közös delegációja Budapestre látogatott, amelynek tagjai Richard Barrett úr, Martin Kuijer és Serghei Ostaf urak, valamint Simona Granata Menghini asszony, a Velencei Bizottság helyettes titkára, Ziya Caga Tanyar úr, a Titkárság jogi előadója és Tamara Otiaşvili asszony, az EBESZ/DIEJI jogalkotást támogató főmunkatársa voltak. A delegáció találkozott Orbán Balázs úrral, a Miniszterelnökség államtitkárával, az Országgyűlés Külügyi bizottságának és Igazságügyi bizottságának tagjaival – köztük a kormánypárt és az ellenzéki pártok által delegált helyettesekkel is –, az Alkotmánybíróság tagjaival, valamint civil szervezetek képviselőivel is. A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH hálásak a magyar hatóságoknak a látogatás megszervezéséért.

4. A látogatás során a delegációt arról tájékoztatták, hogy a „Stop Soros” törvénycsomag három törvényjavaslata nem szerepel az újonnan megválasztott Országgyűlés napirendjén (2018. április 8-án voltak parlamenti választások), az Országgyűlés nem folytatja azok tárgyalását. Május 25-én a Magyar Kormány bejelentette, hogy az említett törvényjavaslatokat nem nyújtják be újra az Országgyűlésnek, új törvényalkotási csomag előkészítése zajlik. A delegációt arról tájékoztatták, hogy a törvénycsomagot a Parlament nyári ülészakának végéig megelőzően fogják elfogadni.

5. 2018. május 29-én a Belügyminiszter benyújtotta az Országgyűlésnek az új „Stop Soros” törvénycsomagot. Az új törvényjavaslat a következő jogszabályokkal kapcsolatosan tartalmazott módosító javaslatokat: Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény, A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, A menedékgjogról szóló 2007. évi LXXX törvény, Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény, A bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény, A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, és végezetül a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (CDL-REF(2018)025).

6. 2018. május 31-én kelt levelében az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés Jogi Ügyek és Emberi Jogok Bizottságának elnöke megerősítette, hogy az eredeti, 2018. március 22-én kelt levélben foglalt felkérés kiterjed az újonnan benyújtott törvényjavaslat azon rendelkezéseire,

amelyek kihatnak a civil szervezetek európai tevékenységére. Ebből kifolyólag jelen véleményében a Bizottság elsősorban a Büntető törvénykönyvet érintő törvényjavaslatra koncentrál (a Büntető törvénykönyv 353/A.§), érintve ugyanakkor A rendőrségről szóló törvény módosításait is. Ez az összpontosított figyelem nem értelmezhető úgy, hogy az újonnan benyújtott törvénycsomag más elemei kapcsán ne merülnének fel jogi nehézségek. Külön kiemelendő, hogy jelen vélemény nem vizsgálja a törvénycsomag konformitását az Európai Unió jogával, illetve az ENSZ Menekültek helyzetéről szóló egyezményével (Menekültügyi Egyezmény) és annak jegyzőkönyvével, amelynek Magyarország részese. Nem foglalkozik közvetlenül az Igazságügyi Miniszter által 2018 májusában benyújtott, az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló T/332. törvényjavaslattal sem.

7. A Titkárság 2018. június 15-én kapta kézhez a törvényjavaslat hivatalos fordítását, így a fordítás kései megküldése okán pontatlanságok fordulhatnak elő jelen közös véleményben.

8. A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH sajnálja, hogy a törvényjavaslat-csomagot az Országgyűlés 2018. június 20-án megszavazta, még mielőtt a Velencei Bizottság jelen véleményét június 22-én elfogadta volna. A Bizottság nem ismeri a csomag elfogadott, végső változatát, ugyanakkor a hatóságok nem tájékoztatták jelentős változásokról a Bizottságot az általa a jelen véleményben vizsgálat változathoz képest.

9. Különösen sajnálatos ez annak tükrében, hogy az eredeti „Stop Soros” törvényjavaslatot az utolsó pillanatban váltotta fel egy új, teljesen más törvényjavaslat (május 20-án), amelynek meglehetősen sietős elfogadása nem hagyott lehetőséget sem a közvélemény, sem pedig a szakértők érdemi bevonására a törvényjavaslat megvitatása során. Az Országgyűlés által június 20-án elfogadott törvény a kihirdetést követő hónap első napján lép hatályba (lásd a törvény 12.§), azaz július 1-én.¹ Nem biztosított így az érintett civil szervezetek és magánszemélyek számára az új rendelkezések tanulmányozásának és az azokhoz való alkalmazkodás lehetősége.

10. Jelen közös véleményt az Alapvető jogok albizottsága június 21-én tárgyalta, majd ezt követően fogadta el a Velencei Bizottság 115. plenáris ülésén (Velence, 2018. június 22-23.).

II. Általános megjegyzések

11. 2018. május 29-én Magyarország Kormánya előterjesztett egy törvényjavaslatot az Alaptörvény módosítására (Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/332. számú), illetve egy törvényjavaslatot az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról (T/333. számú törvényjavaslat).

12. Az Alaptörvény Hetedik módosítása mögött meghúzódó indokokat a törvényjavaslat általános indoklása foglalja össze: *„Az Európát sújtó tömeges bevándorlás és a bevándorláspárti erők tevékenysége Magyarország nemzeti szuverenitását fenyegeti. Brüsszel az Európában tartózkodó és az ideérkező migránsok kötelező, automatikus, kvóta alapú elosztásának bevezetését tervezi, amely veszélyezteti hazánk biztonságát és örökre megváltoztatná Magyarország népességét, kultúráját.”* Ezen okokból a törvényjavaslat 1. cikke a következő szövegrésszel egészíti ki a Nemzeti hitvallást: *„Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”*

¹ Az átlátható és tanácskozó jogalkotási folyamat követelményeivel kapcsolatban lásd: CDL-AD(2016)007, Jogállamiság ellenőrzőlista, 13. oldal

A javaslat kodifikálni szándékozik továbbá többek között a Menekültügyi egyezményben foglalt *non-refoulement* elvét (5.§(1) bekezdés), de ugyanakkor rögzíti azt is, hogy nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére úgynevezett „biztonságos országon” keresztül érkezett (5.§(2) bekezdés).²

13. Az új törvényjavaslat összhangban áll az Alaptörvény módosításának indoklásával. Bevezeti többek között a „jogellenes bevándorlás elősegítésének” bűncselekményét (Büntető törvénykönyv 353/A. §)³ Az (1) bekezdésben büntetni rendel bárkit, aki szervező

² A Bizottság megjegyzi, hogy az Alaptörvény módosításáról szóló törvényjavaslat tartalmaz egy új rendelkezést, amely a magán- és családi élethez, otthonhoz, valamint a kapcsolattartáshoz és jó hírnévhez való jogot deklarálja (4. cikk). Ezen rendelkezés a törvényjavaslathoz fűzött általános indoklással nem mutat összefüggést. A Bizottság ugyanakkor megjegyzi, hogy ezen rendelkezés igen fontos egy függőben levő, a magyar hatóságok által megfogalmazott vélemény iránti felkérés szempontjából, amely a magánélet védelmével kapcsolatos (890/2017.). A felkéréshez kapcsolódó munka a hatóságok kérésére került felfüggesztésre.

³ **„Jogellenes bevándorlás elősegítése”**

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

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

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

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

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

a) vagyoni haszonszerzés végett,

b) több személynek segítséget nyújtva, vagy

c) a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő Magyarország külső határának határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül követi el.

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

(5) A 353/A. § alkalmazásában szervező tevékenységnek minősül különösen, ha az (1) bekezdésben meghatározott célból

a) Magyarország területének a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonalán, illetve határjelenél határmegfigyelést szervez,

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

c) hálózatot épít vagy működtet.”

tevékenységet folytat 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.” Hasonlóképpen, a rendelkezés büntetni rendeli azon szervezői tevékenységet, amelyet annak érdekében fejt ki valaki, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímet szerezzen. A részletes indoklás megemlíti, hogy „[g]yakorlati tapasztalatok igazolják, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő, a Magyarországon jogellenesen tartózkodó személyek a magyar területre történő bejutásukhoz segítséget kapnak nem csak nemzetközi, hanem magyar szervezetektől is.”

14. A törvényjavaslat 353/A. § (2) bekezdése egy évig terjedő szabadságvesztést irányoz elő, ha valaki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat.

15. A „szervező tevékenységet” a rendelkezés (5) bekezdése értelmezi. A következő tevékenységeket említi: (i) határmegfigyelés Magyarország külső határvonalainál (ii) információs anyagok készítése vagy terjesztése és (iii) hálózat építése vagy működtetése. Különösen a (ii) és (iii) pont szerinti kategóriák célozhatnak civil szervezeteket, amelyek a határ mentén információkkal látják el a bevándorlókat többek között a menekültügyi eljárással és jogi segítségnyújtással kapcsolatosan, és amelyeket gyakran önkéntesek segítenek. A felsorolás nem zárt és más tevékenységeket is magába foglalhat.

16. A rendelkezés (3) bekezdése súlyosbító körülményként határozza meg, ha a tevékenységet vagyoni haszonszerzés végett, vagy több személynek segítséget nyújtva, vagy pedig Magyarország külső határainak 8 km-es körzetén belül végzik. Ezekben az esetekben a kiszabható büntetés egy évig terjedő szabadságvesztésre szigorodik.

17. Jelenleg a magyar Büntetőtörvénykönyv tartalmazza az általános, az illegális bevándorlók csempészését (353.§) és a jogellenes tartózkodás elősegítését (354.§) büntetni rendelő tényállásokat. Ezen rendelkezések kriminalizálják az embercsempészést (segítségnyújtása a jogszabályi rendelkezések megszegésével történő államhatár átlépéséhez) és a vagyoni haszonszerzés céljából nyújtott segítséget Magyarországon való jogellenes tartózkodáshoz. A magyar hatóságok álláspontja szerint az új 353/A. § abban különbözik a 353.§ és 354.§ rendelkezéseitől, hogy büntetni rendeli a szervező tevékenységeket is, amelyeket az (5) bekezdés sorol fel a teljesség igénye nélkül. A szervező tevékenységet a büntethetőséghez annak érdekében kell végezni, hogy egy irreguláris bevándorló menekültügyi eljárást kezdeményezzen, illetve abban kell segítséget nyújtani, hogy a Magyarországra jogellenesen belépjen, vagy ott jogszerűtlenül tartózkodjon, illetve tartózkodási jogcímet szerezzen.

18. Három további törvényjavaslati rendelkezés releváns még magyar vagy más EU tagállam állampolgárságával nem rendelkező, a 353/A.§ folytán büntetőeljárás alá vont vagy elítélt személyek szempontjából:

- A Rendőrségről szóló törvény még el nem fogadott 46/F.§ szerint a rendőr megakadályozza, hogy a 353/A.§ miatt büntetőeljárás alá vont személy a határvonalától számított 8 km-es sávon belülrre lépjen be, valamint az ott tartózkodó olyan személyt távozásra kötelezi;

- Az Államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény még el nem fogadott 5. § szerint, aki büntetőeljárás hatálya alatt áll a 353/A. § megsértése miatt, az nem tartózkodhat az (1a) bekezdésben meghatározott területen.
- A Büntetőtörvénykönyv módosítani tervezett 364.§ alapján *többök között* a még el nem fogadott 353/A. § szerinti bűncselekmény elkövetői esetében kitiltásnak is helye van.

19. Végezetül, fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény ugyan *nem* része a még el nem fogadott „Stop Soros” törvénycsomagnak, annak részletes indoklása azonban hivatkozik rá, így releváns a jelen véleményben vizsgált 353/A.§ szerinti bűncselekmény miatt történő elítélések következményeként alkalmazható szankciók teljes tárházának megértése szempontjából. A 2001. évi CIV. törvény 2-3.§ szerint, ha egy jogi személy törvényben meghatározott munkatársait⁴ elítéli a Büntető törvénykönyvben szabályozott olyan bűncselekmény szándékos elkövetéséért, amelynek célja vagy eredménye a jogi személy haszonszerzése volt, a bíróság – egyes esetekben kötelezően – intézkedéseket tesz a jogi személlyel szemben, ideértve a jogi személy megszüntetését, tevékenységének korlátozását vagy pénzbírság kiszabását.

III. A jogellenes beutazás, átutazás és tartózkodás elősegítésének bűncselekményével kapcsolatos jogszabályok összehasonlító áttekintése

20. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a 2009-ben elfogadott „Az emberi jogok védelme a gyorsított menekültügyi eljárások kontextusában” iránymutatásában úgy foglalt állást, hogy *„a menedékkérőknek meg kell kapniuk a szükséges szociális és egészségügyi segítséget, a sürgősségi ellátást is ideértve.”*⁵

21. A Parlamenti Közgyűlés 2015-ben elfogadott „A rendezetlen jogállású bevándorlók kriminalizálása: bűncselekmény sértett nélkül” határozatában hangsúlyozta, hogy *„a rendezetlen jogállásúak bevándorlásának elősegítésének és támogatásának büntetőeljárással való fenyegetettségét meg kell szüntetni”* és felszólította a tagállamokat, hogy *„biztosítsák az rendezetlen jogállású bevándorlók számára az emberi méltósághoz nélkülözhetetlen jogokhoz való hozzáférést (egészségügyi ellátás, oktatás).”*⁶

⁴ A következő munkatársak érintettek: a) vezető tisztségviselője vagy a képviseletre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el,

b) tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

⁵ Az emberi jogok védelme a gyorsított menekültügyi eljárások kontextusában iránymutatás, amelyet a Miniszteri Bizottság 2009. július 1-én fogadott el a Miniszterhelyettesek 1062. ülésén. Lásd még az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 14. számú Általános észrevétele az elérhető legmagasabb szintű egészséghez való jogról (12. cikk), 2000., 34.§: *„Az államok kötelesek tiszteletben tartani az egészséghez való jogot többek között azzal, hogy tartózkodnak az egyenlő hozzáférés megtagadásától vagy korlátozásától minden ember számára, ideértve a fogvatartottakat, kisebbségeket, menedékkérőket és illegális bevándorlókat.”*

⁶ A rendezetlen jogállású bevándorlók kriminalizálása: bűncselekmény sértett nélkül, 2015.május 7. 13788. számú dokumentum. Korábban a 2014-es „A meghalni hátrahagyott csónak: tettek és reakciók” jelentésében az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az irreguláris bevándorlás kriminalizációjával kapcsolatosan megfogalmazott ajánlása szerint a tagállamoknak meg kell szüntetniük azon körülményeket, amelyek elbátortalanítják a magántulajdonban levő hajókat

22. Mivel Magyarország tagja az Európai Uniónak, az Unió joga fontos része a bevándorlással kapcsolatos hazai jogalkotás jogi kontextusának. A jogellenes be- és átutazás, valamint tartózkodás elősegítésével kapcsolatos jogi kereteket a 2002. november 28-án elfogadott Jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelv, valamint a szintén 2002. november 28-án elfogadott A jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló tanácsi kerethatározat jelöli ki.⁷ A 2002/90/EK tanácsi irányelv, miután leszögezi, hogy az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket kell hozni nemcsak a szigorú értelemben vett jogellenes határátlépéssel összefüggésben, hanem akkor is, ha ennek célja az emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása, az 1. cikkében (Általános bűncselekményi tényállás) előírja a tagállamok számára, hogy megfelelő szankciókat fogadjon el az illegális bevándorláshoz való segítségnyújtás büntetésére. Az 1. cikk (1) bekezdése szerint „*Minden tagállam megfelelő szankciókat állapít meg az alábbiakkal szemben: a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon; b) bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon;*”

23. A tanácsi irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerint ugyanakkor bármely tagállam határozhat úgy, hogy az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magatartást nem szankcionálja, hanem saját nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amelyekben e magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás.

24. A tanácsi irányelv 3. cikke továbbá előírja, hogy minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az 1. és 2. cikkben említett bűncselekmények elkövetőit hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal sújtsák.

25. Az Európai Unió Tanácsa által 2016. március 10-én elfogadott, Embercsempészségről szóló következtetések⁸ többek között hangsúlyozta az embercsempészet megelőzését és visszaszorítását célzó koherens, hiteles és hatékony fellépés fontosságát, melynek során azonban tiszteletben kell tartani a csempésztett bevándorlók és a humanitárius segítséget nyújtó személyek emberi jogait és méltóságát. A következtetések emlékeztet rá, hogy a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelv értelmében a tagállamok mentesíthetik a szankciók alól azokat a személyeket, akik humanitárius megfontolásból segítik a bevándorlók jogellenes be-, illetve átutazását. Az Európai Bizottság a 2017 márciusában elfogadott, Az embercsempészség elleni fellépéssel kapcsolatos EU jogszabályokról szóló értékelő jelentésében aggodalmát fejezte ki a civil szervezetek és magánszemélyek által a

mentőakciók végrehajtásától oly módon, hogy “eltörlik az irreguláris bevándorlás támogatásának és elősegítésének büntetőjogi fenyegetettségét, amellyel kapcsolatosan erkölcsi és anyagi károk egyaránt felmerülnek.” 13532. számú határozat, 2014 június 9, A meghalni hátrahagyott csónak: tettek és reakciók.

⁷ 2002/946/JHA.

⁸ Európai Unió Tanácsa, 120/16. sajtóközlemény, lásd: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/10/council-conclusions-on-migrant-smuggling/>

rendezetlen jogállású bevándorlók számára nyújtott humanitárius segítségnyújtás kriminalizálásával kapcsolatosan.⁹

26. A Velencei Bizottság saját felmérése, valamint az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) által 2013-ban készített, a rendezetlen jogállású bevándorlók beutazásához és tartózkodásához nyújtott segítséggel kapcsolatos tagállami szabályzás vizsgálatáról szóló tanulmány¹⁰ alapján kijelenthető, hogy a rendezetlen jogállású bevándorlók beutazásának és tartózkodásának elősegítése szinte minden EU tagállamban büntetendő, csakúgy, mint az Európa Tanács tagállamainak többségében. Általános trend az ilyen jogalkotás a migráció visszaszorítása érdekében azon országokban, ahol megkísérik az adott állam joghatóságát kevésbé „vonzóvá” tenni a bevándorlók számára. A FRA Rendezetlen jogállású bevándorlók és a velük kapcsolatban állók kriminalizálásáról szóló jelentése szerint 24 EU tagállam a büntethetőség szempontjából nem követeli meg a vagyoni haszonszerzést a *belépéshez* történő segítségnyújtásban, a vagyoni haszon szerzése nem tényállási eleme a bűncselekménynek, csak súlyosbító körülmény. 13 EU tagállam nem követeli meg a vagyoni haszonszerzési célzatot a bűncselekmény megállapíthatóságához az *irreguláris tartózkodáshoz* nyújtott segítség esetében sem, míg 14 tagállamban a tartózkodáshoz nyújtott segítség csak akkor büntetendő, ha haszonszerzési célzattal követik el.

27. Franciaországban a Külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedéjogról szóló törvény (továbbiakban: „CESEDA”) L621-1 bekezdése szerint, aki közvetlenül vagy közvetetten segítséget nyújt rendezetlen jogállású harmadik országbeli állampolgár beutazásához, szabad mozgásához vagy tartózkodásához, vagy ezek bármelyikét megkísérli, 30 000 euróig terjedő pénzbüntetéssel és 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető. A L621-4 bekezdése ugyanakkor több kivételt is fűz az L621-1 bekezdés szerint általános szabályhoz a rendezetlen jogállású harmadik országbeli állampolgár jogszerűtlen franciaországi *tartózkodásának* elősegítése vonatkozásában. A rendelkezés értelmében rendezetlen jogállású harmadik országbeli állampolgár jogszerűtlen tartózkodásában való közreműködésért Franciaországban nem büntethető a harmadik országbeli állampolgár törvény által definiált hozzátartozója.¹¹ Ezen túlmenően az L621-1 bekezdéshez fűzött kivételként a L622-4 (3) bekezdés alapján nem büntethető az sem, aki jogi tanácsadást, élelmet, lakhatást vagy egészségügyi ellátást nyújt a harmadik országbeli állampolgár számára a méltóságteljes és tisztességes életkörülmények biztosítása érdekében, továbbá, aki bármilyen más segítséget nyújt ilyen személy számára méltóságának, egészségének vagy jólétének megőrzése érdekében, feltéve, hogy az nem jár sem közvetlen, sem közvetett ellenszolgáltatás elfogadásával.

28. 2018 áprilisában a Francia Nemzetgyűlés a L622-4 bekezdés módosításával tovább bővítette a L621-1 bekezdésben szabályozott bűncselekménnyel kapcsolatos kivételeket. A módosítás értelmében – amely jelenleg a Szenátus jóváhagyására vár – nem csak a rendezetlen jogállású harmadik állambeli személyek tartózkodásában való segítségnyújtás jelentene kivételt a főszabály alól, hanem a szállításukban is, amennyiben a cselekmény a L622-4 bekezdésben szabályozott kivételes esetek szerint történik. További módosítás a

⁹ Európai Bizottság SWD(2017)120 final, A jogellenes be- és átutazás, valamint tartózkodás elősegítésének Európai Uniói jogszabályi keretének értékelése: Elősegítők Csomag (2002/90/EK irányelv és 2002/946/JHA tanácsi kerethatározat).

¹⁰ FRA, 2013 Melléklet: „Az irreguláris beutazás és tartózkodás, valamint az irreguláris beutazás és tartózkodás elősegítésének szabályozása az egyes EU tagállamokban” (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en.pdf). Lásd még az Európai Bizottság SWD(2017)120 final számú, fenn említett értékelését.

¹¹ A külföldi leszármazottai vagy felmenői, azok házastársai, továbbá a külföldi testvérei és azok házastársai; a külföldi házastársa vagy élettársa, illetve a házastárs vagy élettárs felmenői és leszármazottai, illetve testvére.

jóváhagyásra váró tervezetben, hogy nem valósít meg bűncselekményt a rendezetlen jogállású bevándorlók számára nyújtott nyelvi vagy szociális segítség sem. A jelenleg hatályos L-622 bekezdéssel szemben alkotmányossági felülvizsgálatot van folyamatban a Francia Alkotmánytanács előtt.¹²

29. Számos országban a „humanitárius segítségnyújtást”, vagy annak legalább valamilyen formáját kifejezett kivételként szabályozzák az irreguláris beutazás és/vagy tartózkodás elősegítésnek bűncselekményéhez kapcsolódóan.

30. Ausztriában az Idegenrendészetről szóló törvény 120.§(9) bekezdése szerint nem büntethető a 120.§(3) bekezdésben szabályozott beutazásban vagy tartózkodásban való segítségnyújtás bűncselekményért a férj, feleség, bejegyzett élettárs, gyermek, illetve a szülő, ha az elkövetőnek nincs önmaga vagy harmadik személy vonatkozásában jogellenes haszonszerzési célja. Az osztrák Alkotmánybíróság továbbá 2006. június 22-én kelt döntésében úgy foglalt állást, hogy nem valósít meg bűncselekményt a humanitárius segítségnyújtás a hatósági intézkedés huzamos időn keresztül történő meghiúsításának szándéka nélkül.¹³

31. Belgiumban a Bevándorlásról szóló törvény 77.§(2) bekezdése szerint a 77.§(1) bekezdés szerinti rendezetlen jogállású külföldi állampolgár számára beutazásban, tartózkodásban vagy átutazásban történő szándékos segítségnyújtás miatt nem büntethető, aki a segítséget humanitárius cézzel nyújtja. A belga bíróságok joggyakorlata még kialakulóban van ezen jogterület vonatkozásában.¹⁴

32. Németországban a Szövetségi Belügyminisztérium 2009-ben módosított Általános közigazgatási rendtartása szerint nem valósítja meg a Tartózkodásról szóló törvény 96.§-ban szabályozott törvénysértést, aki munkaköri vagy önkéntes tevékenységéből eredő kötelezettségei ellátása során nyújt segítséget rendezetlen jogállású bevándorlók belépéséhez vagy tartózkodásához.

33. Az Egyesült Királyságban az 1971-es Bevándorlási törvény 25/A. § szerint a menedékkérőknek ingyenesen segítséget nyújtó szervezet nevében cselekvő személlyel szemben nem állapítható meg a bevándorlási törvény harmadik országbeli állampolgár által történő megsértésében nyújtott segítség bűncselekménye (ide értve a rendezetlen jogállású bevándorló beutazásának és tartózkodásának elősegítését is). A törvény tehát kifejezetten kizárja hatálya alól azon non-profit civil szervezetek tevékenységét, akik humanitárius tevékenységet folytatnak.

¹² Több személyt is elítéltek az elmúlt évek során Franciaországban rendezetlen jogállású bevándorlóknak nyújtott segítség miatt, mert az „engedetlenségi tevékenységük” meghaladta a humanitárius megfontolásokat. Cédric Herrou földművest a másodfokú bíróság Aix-en-Provence-ban 2017. augusztus 8-án négy hónap felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte. Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben a főtanácsos úgy vélte, hogy nem alkalmazható a vádlottra a CESEDA L622-4. szakaszába foglalt kivétel, mert „amikor a segítség a jogszabály elleni általános engedetlenség része, nem esik a kivétel hatálya alá, mert engedetlenségi okból történik és nem egy szorongatott helyzetre adott válasz. A segítségnyújtás a törvény megkérdőjelezésének kifejezése.” A fellebbviteli bíróság ezen ítélete kifejti, hogy a rendezetlen jogállású bevándorlóknak a hatóságok ellenőrzése alóli kivonása céljából kifejtett engedetlenségi tevékenység nem tartozik a törvény által szabályozott kivétel hatálya alá.

¹³ Alkotmánybíróság, G11/06, 2006. június 22.

¹⁴ Egy közelmúltban kiadott sajtóközlemény szerint rendezetlen jogállású bevándorlók elszállásolása miatt 12 személy, köztük két újságíró ellen indult eljárás. Az ügy szigorodó hatósági fellépésről tanúskodik azokkal szembe, akik segíteni kívánják a rendezetlen jogállású bevándorlókat. https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/04/en-belgique-deux-journalistes-accusees-d-activites-criminelles-pour-avoir-aide-des-sans-papiers_5309397_3214.html

34. Görögországban a nemzetközi tengerjog által diktált szabályok szerint nem büntethető a Bevándorlási törvény 73. §-ban előírt szabadságvesztéssel és pénzbüntetéssel a rendezetlen jogállású harmadik országbeli állampolgárok görög területre való beutazásának vagy ott tartózkodásának elősegítése tengerből történő kimentés vagy nemzetközi védelemre szoruló személyek szállítása esetében (Bevándorlási törvény 88.§(6) bekezdése).

35. Finnországban a Büntető törvénykönyv 8.§(2) bekezdésében szabályozott „jogellenes bevándorlás elősegítése” bűncselekmény elkövetése nem állapítható meg, ha a cselekmény összes körülményét mérlegelve – figyelembe véve különösen az elkövető humanitárius motivációját vagy a szoros hozzátartozói kapcsolatot, valamint a külföldi állampolgár származási országában vagy állandó tartózkodási helyén tapasztalható biztonsági helyzetet – megállapítható, hogy méltányolható okból cselekedett az elkövető. Bár Svédországban a „humanitárius segítségnyújtás” nincs kifejezetten nevesítve mentesítő körülményként a külföldi állampolgár jogellenes beutazásában, átutazásában (Külföldiekről szóló törvény, 20. fejezet, 7.§) vagy Svédország területén történő tartózkodásban (Külföldiekről szóló törvény, 20. fejezet, 8.§) anyagi haszonért történő segítségnyújtás bűncselekmény tényállásában, a svéd Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a menedékkérelem benyújtásában humanitárius okokból nyújtott segítség elviekben mentesíthet a büntetés kiszabása alól.¹⁵

36. Olaszországban a Bevándorlásról szóló törvény 12.§ alapján nem minősül bűncselekménynek támogatás és humanitárius segítség nyújtása az arra rászoruló külföldi állampolgárok részére az ország területén.

37. Norvégiában a 2008-ban elfogadott Bevándorlási törvény 108.§ szerint nem büntethető jogellenes tartózkodás támogatásáért és elősegítéséért az a személy, aki humanitárius segítséget nyújt a királyság területén jogellenesen tartózkodó külföldi állampolgárnak, kivéve, ha a kérdéses személy szándéka kiterjedt arra, hogy segítsen a külföldi állampolgárnak kibújni a királyság elhagyásának kötelezettsége alól és a nyújtott segítség megnehezítette a hatóságok számára a külföldi kiutasításának végrehajtását.

38. Magyarországon az államhatár jogellenesen történő átlépéséhez nyújtott segítség és a jogellenes tartózkodás elősegítésének bűncselekménye (Büntető Törvénykönyv, 353.§ és 354. §) nem említik a „humanitárius célú segítségnyújtást” mint speciális büntethetőséget kizáró körülményt. Alkalmazható lehet azonban e bűncselekmények vonatkozásában is a Büntető törvénykönyv általános rendelkezései között, a 23.§-ban szabályozott „végszükség” jogintézménye, amely szerint: *„Nem büntetendő annak a cselekménye, aki saját, illetve más személyét vagy javait közvetlen és másként el nem hárítható veszélyből menti, vagy a közérdek védelme érdekében így jár el, feltéve, hogy a cselekmény nem okoz nagyobb sérelmet, mint amelynek elhárítására törekedett.”*

39. Hollandiában, bár a „humanitárius segítség” nem szerepel kifejezetten a beutazás és tartózkodás elősegítését szabályozó 197/A.§ (1) és (2) bekezdésekben, vélelmezhető, hogy a törvényalkotó szándéka soha nem terjedt ki a humanitárius megfontolásból cselekvő személyek szankcionálására.¹⁶ Ezt tükrözi a holland Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata is.¹⁷

40. Azon országokban, ahol a vagyoni haszonszerzési célzat nem tényállási eleme a bűncselekménynek, különösen lényeges, hogy mentesítő körülménynek minősül-e a humanitárius támogatás/segítségnyújtás. Abban az esetben, ha a nyomozó hatóságoknak a segítségnyújtás bűncselekménye vonatkozásában az előírt büntetőjogi szankció

¹⁵ Svéd Legfőbb Bíróság, NJA 2009 s. 424. számú ügy, 2009. június 15, amelyet idéz A rendezetlen jogállású bevándorlók és a nekik segítséget nyújtók kriminalizálásáról szóló FRA jelentés, 10-11. oldal

¹⁶ Kamerstukken II 2003-2004, 29 291, nr. 3, 6. oldal

¹⁷ Hoge Raad, 2017. május 16, ECLI:NL:HR:2017:888.

alkalmazásához bizonyítaniuk kell a vagyoni haszonszerzést, a humanitárius segítségnyújtás – amely per definitionem nem irányulhat haszon szerzésére¹⁸ – elviekben nem eshet a büntetőjogi szabályozás hatálya alá.

41. Luxemburgban például a Büntető törvénykönyv 382§(4) bekezdése alapján a beutazás vagy tartózkodás elősegítésének bűncselekménye csak „vagyonyszerzési célzattal” követhető el. Bár a humanitárius segítségnyújtás nincs kifejezetten nevesítve a törvényben, a bűncselekmény tényállási elemeként szabályozott haszonszerzés a humanitárius tevékenységeket a büntetőjogi szabályozás hatályán kívülre helyezi.

42. Portugáliában (Külföldiekről szóló törvény 183.§), Horvátországban (Büntető törvénykönyv 326.§), Szerbiában (Büntető törvénykönyv 350.§), Törökországban (Büntető törvénykönyv 79.§, anyagi haszon), Bosznia és Hercegovinában (Büntető törvénykönyv 189.§(1)) és Németországban (Tartózkodásról szóló törvény 96.§) mind a beutazás, mind pedig a tartózkodás elősegítése bűncselekményhez anyagi haszonszerzés szükséges. A Német Szövetségi Bevándorlás és Menekültügyi Hivatal által közzétett kutatási jelentés szerint humanitárius célú segítségnyújtás esetén az említett szakaszból levezethető a magánszemélyek büntethetőségének kizártsága is, mivel a haszonszerzési célzat tényállási eleme a bűncselekménynek.¹⁹ Írországban nem létezik a tartózkodás elősegítésének bűncselekménye. Ami a beutazás elősegítését illeti, csak haszonszerzési célzattal végzett tevékenység miatt szabható ki büntetés (Illegális Bevándorlásról (Embercsempészés) szóló 2000. évi törvény, 2.§). Ugyanez a rendelkezés előírja továbbá, hogy nem szabható ki büntetés illegális bevándorló számára nyújtott segítség miatt, ha az elkövető a cselekményt munkakörében eljárva, jóhiszemű szervezet képviselőjében követte el, feltéve, hogy a szervezet céljai között szerepel a menedékkérők részére történő segítségnyújtás.

43. Ausztriában az anyagi haszonszerzés (saját vagy harmadik személy vagyoni gyarapodása) célzata a beutazás elősegítése bűncselekménynek tényállási eleme (Idegenrendészeti törvény 114.§). Az Idegenrendészeti törvény 115.§-ban szabályozott tartózkodás elősegítése más megközelítést alkalmaz: akkor minősíti a külföldi jogszerűtlen tartózkodásának elősegítését bűncselekménynek, ha az *nem jelentéktelen mértékű* gazdagodás céljával valósul meg saját vagy harmadik személy vonatkozásában.

44. Az anyagi haszon tényállási elemként történő szabályozása a bűncselekmény természetétől függően változhat, és míg számos országban a tartózkodás elősegítésének bűncselekménye esetén tényállási elem, addig a beutazás elősegítése bűncselekménynél nem az. Ilyen a szabályozás példának okáért Bulgáriában (Büntető törvénykönyv 280.§ – beutazás elősegítése és 281.§ – tartózkodás elősegítése), Cipruson (A külföldiek és a bevándorlásról szóló törvény 19/A§), A Cseh Köztársaságban (Büntető törvénykönyv 340.§ – beutazás elősegítése és 341.§ – tartózkodás elősegítése), Magyarországon (Büntető törvénykönyv 353.§ – beutazás elősegítése és 354.§ – tartózkodás elősegítése), Olaszországban (Bevándorlásról szóló törvény 92/2008. számú végrehajtási rendelete 10.§ – beutazás elősegítése és Bevándorlási törvény 94/2009. számú végrehajtási rendelete

¹⁸ A non-profit karakter tekintetében lásd a humanitárius segély alapelveit (emberség, pártatlanság, semlegesség és függetlenség), amelyek a Genfi Egyezményekből vezethetők le, lásd különösen a Genfben, 1949. augusztus 12-én elfogadott, A polgári lakosság háború idején való védelméről szóló IV. Egyezmény 27.§. Ami az EU szintű szabályozást illeti, a humanitárius alapeveket a 2007 decemberében aláírt, A humanitárius segítségnyújtásról szóló európai konszenzus tartalmazza, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés(TFEU) 214.2. cikke.

¹⁹ Kutatási jelentés, Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation, Német Szövetségi Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2006. március 31, 35. oldal

12.§– tartózkodás elősegítése), Hollandiában (Büntető törvénykönyv 197/A.§(1) – beutazás elősegítése és 197/A.§(2) – tartózkodás elősegítése), Lengyelországban (Büntető törvénykönyv 264. § – beutazás elősegítése és 264/A.§ – tartózkodás elősegítése), Spanyolországban (a sarkalatos Külföldiekről szóló törvény 318.§ – beutazás elősegítése és 54.§ – tartózkodás elősegítése), stb.

45. Számos országban az anyagi haszonszerzés egyáltalán nem jelenik meg tényállási elemként a rendezetlen jogállású bevándorlás elősegítésével kapcsolatos bűncselekmények körében (sem a rendezetlen jogállású bevándorlók beutazása, sem tartózkodásuk elősegítése esetében), mint például Belgiumban (Bevándorlásról szóló törvény 77.§), Horvátországban (Külföldiekről szóló törvény 43.§), Dániában (Külföldiekről szóló törvény 59.§(7)), Monacóban (Büntető törvénykönyv 24.§), Svájcban (Külföldi állampolgárokról szóló törvény, 116.§, ahol a vagyoni haszonszerzés súlyosbító körülménynek számít), Észtországban (Büntető törvénykönyv 259.§), Franciaországban (CESEDA L622-1.§), Görögországban (Bevándorlásról szóló törvény 87.§), Szlovéniában (Külföldiekről szóló törvény 146.§), Ukrajnában (Büntető törvénykönyv 332.§), Albániában (Büntető törvénykönyv 297.§, ahol a vagyoni haszonszerzés csupán súlyosbító körülménynek számít), Peru (Büntető törvénykönyv, 303./A-B.§), stb. Amint korábban megjegyeztünk, ha a vagyoni haszonszerzés nem tényállási eleme a beutazás és/vagy tartózkodás elősegítése bűncselekménynek, még inkább fontos a humanitárius támogatás/segítségnyújtás mint mentesítő körülmény a büntetőjogi jogalkalmazásban.

46. Az összehasonlítást összefoglalva: a rendezetlen jogállású bevándorlóknak történő segítségnyújtás bűncselekménye, amely magában foglalja a beutazás és a tartózkodás elősegítését is, pénzbüntetéssel és/vagy szabadságvesztéssel büntetendő. Azon országokban, ahol a vagyoni haszonszerzés a bűncselekmény tényállási elemét képezi, a jogszabály magasabb összegű pénzbüntetést, illetve hosszabb tartamú szabadságvesztést írhat elő. Portugáliában például, ahol a rendezetlen jogállású bevándorlás elősegítésének bűncselekménye csak anyagi haszonszerzési célzattal követhető el, a törvény egytől öt évig terjedő szabadságvesztést ír elő. Hollandiában pedig, ahol bár az anyagi haszonszerzés csak a tartózkodás elősegítése esetén tényállási elem, a beutazás elősegítésénél nem, mindkét bűncselekmény 78 000 euróig terjedő pénzbüntetéssel vagy 4 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető. Szlovákiában a jogellenes beutazás elősegítése esetén (ahol a vagyoni haszonszerzés nem tényállási elem) a büntetés egytől öt évig terjedő szabadságvesztés, míg a tartózkodás elősegítése esetében (ahol szükséges a vagyoni haszonszerzés) kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés.

IV. Nemzetközi előírások

47. Magyarország részes állama az összes jelentős nemzetközi emberi jogi egyezménynek, ide értve az 1966-ban elfogadott *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányt*, és az 1950. évi *Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt*. Az Alaptörvény Q cikke alapján *“Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját ((2)bekezdés).* Tekintettel arra, hogy a magyar jogrendszer alapvetően dualista természetű, a nemzetközi egyezmények nem alkalmazhatóak közvetlenül a nemzeti eljárásokban, *“jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”* (Alaptörvény, Q(3) cikk).

48. A gyülekezéshez való jogot a PPJNE 22. cikke²⁰ és az EJEE 11. cikke garantálja.²¹ A kötelező erővel nem rendelkező, gyülekezéshez való joggal kapcsolatos jogi eszközök többek között az Európa Tanács által 1998. március 23-25 között szervezett multilaterális találkozón elfogadott *Civil szervezetek jogállásáról és a plurális demokráciában betöltött szerepükről szóló irányelv*; ENSZ 1999. március 8-án elfogadott *Emberi jogi jogvédőkről szóló nyilatkozata*;²² az Európa Tanács által 2001-2002-ben megtartott multilaterális találkozókön elfogadott *Európai civil szervezetek jogállására vonatkozó alapelvek*; és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2007. október 10-én elfogadott *Európai civil szervezetek jogállásáról szóló CM/REC(2017)14. számú ajánlása*.²³ Az EBESZ részes államai vállalták, hogy „biztosítják az egyesüléshez való jog gyakorlását, beleértve a civil szervezetek alapításának, az ahhoz való csatlakozáshoz és az abban való hatékony részvételhez való jogot is” (Koppenhágai dokumentum, 1990), továbbá hogy „biztosítják a civil szervezetek számára annak lehetőségét, hogy a lehető legteljesebb mértékben hozzájárulhassanak a civil társadalom fejlődéséhez és az emberi jogok, valamint alapvető szabadságok tiszteletben tartásához.” (Isztambuli dokumentum, 1999).

49. A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH által elfogadott az *Egyesülés szabadságáról szóló közös iránymutatás (2014)*²⁴ áttekinti a jogterületre vonatkozó nemzetközi szabályzást. Az egyesülés szabadságával kapcsolatosan, amely garantálja az egyének számára az egyesületet alapításához és céljai kitűzéséhez való jogot, az Egyesülés szabadságáról szóló irányelv kifejezetten rögzíti 4. Alapelvként, hogy “az egyesület alapítói és tagja szabadon meghatározhatják az egyesület céljait és tevékenységeit a nemzetközi szabállyal összhangban álló törvényben meghatározott keretek között.” A Velencei Bizottság ezen kívül számos véleményében is foglalkozott az egyesülés szabadságával.²⁵

²⁰ A PPJNE 22(2) bekezdése kimondja, hogy „E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcök vagy mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők és a rendőrség tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.”

²¹ Az EJEE 11(2) bekezdése szerint: „E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek”

²² ENSZ A/RES/53/144. számú dokumentum, Az egyének, a csoportok, és a társadalmi szervezetek joga és felelőssége az egyetemesen elismert emberi jogok és alapvető szabadságjogok elősegítéséről és védelméről szóló nyilatkozat, 1998. március 8.

²³ Az európai társadalmi szervezetek jogállásáról szóló CM/REC(2007)14. számú ajánlás, 2007. október 10.

²⁴ CDL-AD(2014)046, *Egyesüléshez való jogról szóló közös 706/2012. számú irányelv*, EBESZ/DIEJH, *Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, 2014. december 17.*

²⁵ Lásd CDL-AD(2011)035, Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi szttenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény 2011. október 19; CDL-AD(2013)023, Egyiptomi civil szervezetek társadalmi tevékenységének szabályozásáról szóló törvényjavaslatról szóló 732/2013. számú előzetes vélemény, 2013. június 18; CDL-AD(2013)030, A Kirgiz Köztársaság nem-kereskedelmi szervezeteiről szóló törvények módosításáról és más jogszabályokról szóló 738 /2013. számú közös előzetes vélemény, 2013. október 16; CDL-AD(2014)025, Az Orosz Föderáció nem-kereskedelmi szervezeteiről szóló N. 121-FZ. számú törvényről (“külföldi ügynökökről szóló törvény”), a büntető törvénykönyv módosításáról szóló N. 18-FZ, N. 147-FZ és N. 190-FZ. számú törvény (“árulásról szóló törvény”) szóló 716-717/2013. számú vélemény, 2014. június 27; CDL-AD(2014)043, Az Azerbajdzsáni Köztársaság módosított társadalmi szervezeteiről szóló törvényéről (Társadalmi egyesületek és Alapok) szóló, 787/2014. számú vélemény, 2014. december 15; CDL-AD(2016)020, A Meghatározott törvények módosításáról szóló 129-FZ. számú szövetségi törvényről (A külföldi és nemzetközi civil szervezetek nemkívánatos tevékenységéről szóló szövetségi törvény) szóló 814/2015. számú vélemény, 2016. június 13.

50. Az említett nemzetközi egyezmények mindegyike elismeri, hogy a civil szervezetek fontos szerepet töltenek be a demokratikus modern társadalmakban. A civil szervezetek lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy közös célok és/vagy célkitűzések érdekében egyesületet hozzanak létre. A közéleti elköteleződéssel párhuzamosan politikai folyamatokban is részt vesznek, így a civil szervezeteknek együtt kell működniük a hatóságokkal, ugyanakkor ezzel együtt meg kell tartaniuk függetlenségüket. Mind a civil szervezetek, mind tagjai rendelkeznek emberi jogokkal. Továbbá, az államnak kötelessége tiszteletben tartani és az egyesüléshez való jogot, valamint elősegíteni annak gyakorlását.²⁶

51. Az egyesüléshez való jog *„nélkülözhetetlen előfeltétele más alapvető szabadságjogok gyakorlásának.”*²⁷ Szorosan összefügg a véleménynyilvánítás szabadságával, a szabad vallásgyakorláshoz való joggal, a magánélethez való joggal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Ez egy *„egyéni emberi jog, amely feljogosítja az embereket arra, hogy közös erővel küzdjenek közös érdekeikért, előmozdítsák és védjék azokat.”*²⁸

52. Az egyesüléshez való jog a modern demokratikus és pluralista társadalom alapja. *„Általános barométerként szolgál az emberi jogok védelmének és a demokrácia szintjének mérésére egy adott országban.”*²⁹

53. *Bár az egyesüléshez való jog nem abszolút, kizárólag az emberi jogi egyezményekben meghatározott szigorú feltételek szerint korlátozhatóak vagy hagyhatók figyelmen kívül:*

- Jogszerűség: bármely korlátozást jogszabályban kell előírni világos és precíz megfogalmazással. Szükséges tehát, hogy a korlátozásnak legyen jogalapja a hazai jogban, azaz a vitatott intézkedésnek az arra (felhatalmazás vagy delegálás folytán) jogosult jogalkotó szerv által megalkotott jogszabályon kell alapulnia. A jogszabálynak ezen felül hozzáférhetőnek kell lennie.³⁰ Végezetül, a szabályozásnak kiszámíthatónak kell lennie. A jogszabály akkor “kiszámítható” ha kellően precíz a megfogalmazása, amely így lehetővé teszi az érintett számára – ha szükséges, megfelelő tanácsadás mellett - magatartásának szabályozását. A jogi norma szövegének elég világosnak és részletesnek kell lennie ahhoz, hogy iránymutatást nyújtson az állampolgároknak a tekintetben, hogy mely körülmények között, milyen feltételekkel jogosultak a hatóságok beavatkozni az érintett jog gyakorlásába.³¹
- Legitim cél: a beavatkozás vagy korlátozás csak a nemzetközi egyezményekben, zárt felsorolásban rögzített legitim céllal jogszerű.
- Szükséges egy demokratikus társadalomban: a korlátozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie. A hatóságoknak tudni kell igazolni, hogy az intézkedés valóban

²⁶ Lásd *Az Egyesülés szabadságáról szóló irányelv 2. alapelvét. Az EJEB szerint “az egyesüléshez való jog valódi és hatékony védelme nem redukálható az állam pusztá be nem avatkozási kötelezettségére”*(EJEB, *Ouranio Toxo és mások kontra Görögország* (kérelem száma: 74989/01, 2005. október 20), § 37 és “[a]z Egyezménynek nem elméleti vagy illuzórikus, hanem gyakorlati és hatékony jogok biztosítása a célja” (*Airey kontra Írország* (kérelem száma: 6289/73, 1979. október 9).

²⁷ Lásd CDL-AD(2011)035, *Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi sztenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény*, §45; és CDL-AD(2012)016, *Az Oroszországi Föderáció szélsőséges tevékenységekkel szembeni szövetségi törvényről szóló vélemény*, §64

²⁸ CDL-AD(2011)035, *Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi sztenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény*, §40.

²⁹ CDL-AD(2011)035, *Az Azerbajdzsáni Köztársaság társadalmi szervezetekre vonatkozó jogszabályai és az emberi jogi sztenderdek összeegyeztethetőségéről szóló vélemény*, §41.

³⁰ EJEB, *Khan kontra Egyesült Királyság*, 2000. május 12, no. 35394/97.

³¹ Emberi Jogi Bizottság, *De Groot kontra Hollandia*, 1995. július 14, no. 578/1994 és EJEB, *The Sunday Times kontra Egyesült Királyság*, 1979. április 26, no. 6538/74, § 49.

hatékony és képes a legitim cél elérésére, sürgető társadalmi szükségletre ad választ, továbbá azt is, hogy a vitatott intézkedés a legitim cél eléréséhez szükséges a már rendelkezésre álló lehetőségeken felül, a vonatkozó összes jogszabály kumulatív hatását a kérdéses szabadságjogra nézve, továbbá azt is, hogy arányos viszony létezik a vitatott intézkedés és az érintett jog korlátozása között.

54. A Miniszteri Bizottság *Európai civil szervezetek jogállásáról szóló 2007. évi ajánlásában* hangsúlyozta „a civil szervezetek nélkülözhetetlen hozzájárulását, amelyet a demokrácia és az emberi jogok érvényesülése érdekében kifejtene, különösen a társadalmi életben való tudatos részvétel előmozdításával, valamint a hatóságok átláthatóságának és elszámoltathatóságának biztosításával, illetve a nem kevésbé fontos demokratikus társadalom kulturális életének és társadalmi jólétének előmozdításával.” (Preambulum, 2. bekezdés).

55. Az ENSZ *Emberi jogi jogvédőkről szóló nyilatkozata* (1999) megerősíti, hogy *„mindenkinek joga van egyénileg és másokkal egyesülve küzdenie az emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesülése érdekében úgy hazai, mind nemzetközi szinten (1. cikk). Az államoknak jogszabályokat kell alkotniuk ezen jog biztosítása érdekében. Az egyesületekre vonatkozó szabályzás az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi jogi szabályzással összeegyeztethető mértéken felül nem korlátozhatja, és nem írhatja elő az egyesületek céljait és tevékenységi körüket.* ³²

56. A véleménynyilvánítás szabadságát az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 19. cikke, a PPJNE 19. cikke, valamint az EJEE 10. cikke garantálja. A véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlása korlátozható. Ezen korlátozásoknak összhangban kell állni az EJEE 10(2) cikkében, valamint a PPJNE 19. cikk (3) bekezdés (a) és (b) pontjában megfogalmazott előírásokkal. a) Jogszerűség: a korlátozást jogszabálynak kell előírnia (EJEE 10(2). cikk és PPJNE 19(3). cikk). A jogszabálynak hozzáférhetőnek és kiszámíthatónak kell lennie, azaz *„kellően precízen kell megfogalmazni ahhoz, hogy az állampolgár hozzá igazíthassa magatartását”* Lennie kell „a hazai jogrendszerben olyan rendelkezésnek, amely jogi védelmet biztosít az egyezményben garantált jogokba történő önkényes hatósági beavatkozással szemben. b) Legális cél: a korlátoz csak legitim célból történhet. Ezen korlátozási okokat zárt felsorolásban rögzíti az EJEE 10(2) és a PPJNE 19(3) cikke.³³ c) Szükséges egy demokratikus társadalomban: a korlátozásnak *„világos, specifikus és sürgető társadalmi szükségletre kell válaszolnia”* és *„arányosnak kell lennie a hivatkozott legitim célhoz viszonyítva.”*

57. A szólás szabadsága magában foglalja minden fajta információ és eszmék keresésének, megszerzésének és közlésének szabadságát országhatárookra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.³⁴

58. Az Emberi Jogok Egyetemes nyilatkozatának 14. cikke szerint *„[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.”*

³² Lásd: Az Egyesülés szabadságáról szóló közös irányelv, §179.

³³ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 19. cikkről (véleménynyilvánítás és szólás szabadsága) szóló 34. számú általános észrevételeinek (2011) 22. §-ban megjegyzi, hogy a PPJNE 19(3) cikk értelmében a szólás szabadságának bármely korlátozása „csak a (3) bekezdés (a) és (b) pontjában meghatározott okból történhet; meg kell felelnie a szigorú szükségességi és arányossági tesztnek... A korlátozások csak azon célból alkalmazhatók, amely érdekében előírták és közvetlenül kell kapcsolódniuk a specifikus igényhez, amely megalapozta őket.”

³⁴ EJEE 10. cikk, PPJNE 19. cikk, Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 19. cikk

59. A Menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement”) tilalmáról szóló 33. cikke értelmében egyetlen szerződő állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall ((1) bekezdés). A visszaküldés tilalmának elve az emberi jogi szabályozás részét képezi, amely szerint kivételt nem tűrő módon nem küldhető vissza senki olyan országba, ahol többek között kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódtól vagy büntetéstől, illetve az életétől való önkényes megfosztástól kell tartania.

60. A *mozgásszabadsághoz való jog* a PPJNE 12. cikkében és az EJEE 4. jegyzőkönyvének 2. cikke garantálja. Az ENSZ Emberi jogi Bizottsága 27. számú általános észrevételeiben megjegyzi, hogy „a mozgás szabadsága elengedhetetlen feltétele az személyiség szabad fejlődésének.”³⁵ *A Bizottság szintén hangsúlyozza, hogy ”a jogokkal szemben megengedhető korlátozások (...) nem tehetik semmissé a mozgásszabadság elvét, azokat a szükségesség követelményének megfelelően kell alkalmazni (...) az egyezségokmányban elismert más jogokkal összhangban.”*³⁶

V. Előzetes megjegyzések

A. Általános érvényű törvények

61. Az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló T/333. számú törvényjavaslat a törvénycsomag-javaslat korábbi verziójához hasonlóan „Stop Soros törvénycsomagként” utal a módosítási javaslatra. Bár kérdéses, hogy a törvénycsomag-javaslat tekinthető-e szűk értelemben vett – a Velencei Bizottság által korábban kritizált jogalkotási technikának minősülő – *ad hominem* jogalkotásnak,³⁷ az általános indoklás egy meghatározott személyre hivatkozik. Éppen ezért ésszerű feltevés, hogy a törvényjavaslat egy meghatározott személy ellen irányul, ami problematikus a jogállamiság elve szempontjából. Helytelen állami magatartás jogalkotási eszközökkel meghatározott személyeket célozni, hiszen általános elv, hogy a törvények minden személyre egyaránt vonatkoznak. Különösen igaz ez a jelen kontextusban, amikor egy heves politikai kampányban politikusok diszkriminatív antiszemita kijelentéseket is tettek.³⁸ A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH emlékeztet arra, hogy a törvények előtti egyenlőség elve a jogállamiság egyik alapvető pillére, amely megköveteli a törvényeknek való univerzális alávetettséget és magában foglalja annak követelményét, hogy a törvényeket mindenki alkalmazza és következetesen hajtják végre.³⁹ Javasoljuk tehát, hogy a hatóságok tartózkodjanak attól, hogy ilyen módon hivatkozzanak a törvénycsomagra

³⁵ ENSZ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 27. számú *általános észrevétel, 12. cikk (Mozgásszabadság)*, 1999. november 2, §1.

³⁶ ENSZ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 27. számú *általános észrevétel, 12. cikk (Mozgásszabadság)*, 1999. november 2, §1.

³⁷ Lásd például, CDL-AD(2016)037 Törökország – A 2016. július 15-ei sikertelen puccsot követően elfogadott veszélyhelyzetről szóló N°s667-676. számú rendeletről szóló vélemény, amelyet a Velencei Bizottság a 2016. december 9-10-én megtartott 109. plenáris ülésén fogadott el, §§. 86, 91 és 227,3. pont; CDL-AD(2017)022 Magyarország – A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. április 4-i XXV. törvényvel kapcsolatos vélemény, melyet a Velencei Bizottság 112. plenáris ülésén hagyott jóvá (Velence, 2017. október 6-7), §22.

³⁸ Lásd, Alapjogi Ügynökség (FRA), Alapjogokról szóló jelentés, 2018, 79. oldal

³⁹ Lásd a Velencei Bizottság 106. plenáris ülésén elfogadott Jogállamiság ellenőrzőlista, CDL-AD(2016)007, (Velence, 2016. március 12), §73.

és távolítsák el ezt a kifejezést a törvény indoklásából. Ehelyett használják a „jogellenes bevándorlás elősegítése” hivatalos megnevezését, amely pontosabban lefedi annak tartalmát.

B. Társadalmi egyeztetés

62. Az eredeti, 2018. február 13-án benyújtott „Stop Soros” törvénycsomaghoz fűzött általános indoklás utalt rá, hogy 2017 tavaszán a Magyar Kormány „Állítsuk meg Brüsszelt” elnevezéssel nemzeti konzultációt tartott. A konzultáció során hat kérdés tettek fel az állampolgároknak az Európai Unió és más nemzetközi erők által a magyar nemzeti belügyekbe történő állítólagos beavatkozással kapcsolatban. Három ezek közül különösen releváns az eredetileg javasolt Stop Soros törvénycsomag szempontjából. Ezek így szólnak:

63. A 2. számú kérdés: *„Az elmúlt időszakban egymást követték a terrortámadások Európában. Ennek ellenére Brüsszel kényszeríteni akarja Magyarországot, hogy az illegális bevándorlókat engedjük be. Ön szerint mit tegyen Magyarország? (a) A magyar emberek biztonsága érdekében felügyelet alá kell helyezni az illegális bevándorlókat addig, amíg a hatóságok döntenek ügyükben. (b) Engedjük, hogy az illegális bevándorlók szabadon mozoghassanak Magyarországon.*

64. A 3. számú kérdés: *Mára kiderült, hogy a Magyarországra tartó illegális bevándorlókat az embercsempészek mellett bizonyos nemzetközi szervezetek is törvénytelen tevékenységre ösztönzik. Ön szerint mit tegyen Magyarország? (a) Az illegális bevándorlást segítő tevékenységeket – mint az embercsempészet és az illegális bevándorlás népszerűsítése – büntetni kell. (b) Fogadjuk el, hogy létezhetnek olyan nemzetközi szervezetek, melyek következmények nélkül buzdíthatnak a magyar törvények kijátszására.*

65. A 4. számú kérdés: *Egyre több külföldről támogatott szervezet működik Magyarországon azzal a céllal, hogy hazánk belügyeibe átláthatatlan módon beavatkozzon. Ezek működése veszélyeztetheti függetlenségünket. Ön szerint mit tegyen Magyarország? (a) Kötelezzük őket arra, hogy regisztráltassák magukat, vállalva, hogy melyik ország vagy szervezet megbízásából, és milyen céllal tevékenykednek. (b) Hagyjuk, hogy továbbra is ellenőrizetlenül fejthessék ki kockázatos tevékenységüket.”*

66. Magyarország Kormányának állítása szerint 2.356.811 kérdőívet küldtek vissza, és a válaszadók több mint 95 %-a az A válaszlehetőségekre szavazott. A kérdések megfogalmazásának tükrében ez aligha meglepő.

67. A Kormány az új törvényjavaslat-csomag Parlamentnek 2018. május 29-én történt benyújtását megelőzően nem jelölt ki társadalmi egyeztetésre időszakot. A látogatás során a delegációt arról tájékoztatták, hogy bárki elküldheti a kérdéses törvényjavaslattal kapcsolatos megjegyzéseit az Országgyűlés részére e-mail útján.

68. Ez a lehetőség azonban nem mentesíti a nemzeti hatóságokat az Európai társadalmi szervezetek jogállásáról szóló CM/Rec(2007)14. számú ajánlásban foglaltakkal összhangban járjon el. Az ajánlás kimondja: *“Egyeztetni kell a társadalmi szervezetekkel a jogállásukra, finanszírozásukra és működési körükre kiható elsődleges és másodlagos jogforrások előkészítése során (77.§). Az Ajánláshoz fűzött általános indoklás továbbá világossá teszi, hogy „elengedhetetlenül fontos, hogy a civil szervezetekkel ne csak a céljaikat érintő ügyekkel kapcsolatosan konzultáljanak, hanem az olyan törvényt módosításokkal kapcsolatosan is, amelyek kihatnak a céljaik elérésére való képességükre. Az ilyen konzultáció nem csak azért szükséges, mert az ilyen módosítások*

közvetlenül kihathatnak érdekeikre és a demokratikus társadalomban kifejtett fontos hozzájárulásuk hatékonyságára, hanem azért is, mert működési tapasztalataik révén hasznos meglátásaik lehetnek a javaslat megvalósíthatóságával kapcsolatosan (139.§).⁴⁰ Az Egyesülés szabadságáról szóló irányelv 106.§ szerint: „Egyeztetetni szükséges a társadalmi szervezetekkel a működésüket érintő bármely jogalkotási vagy jogalkalmazási folyamatban.”

69. A Bizottság számos alkalommal hangsúlyozta ezt a jogalkotási folyamat minőségéhez kapcsolódó eljárási elemet: éppen ezért jó gyakorlat társadalmi egyeztetés folytatása a közvetlenül érintett civil szervezetekkel még a törvény elfogadása előtt, amelyhez az európai államoknak ragaszkodniuk kell nemzeti jogalkotási folyamataikban.⁴¹ A Miniszteri Bizottság Ajánlása konzultációs időszakot említ a konkrét jogszabály előkészítése során. A Bizottság és az EBESZ/DIEJH megjegyzi, hogy a „társadalmi konzultáció”, amelyre a Kormány utal, nem felel meg a fenti kritériumoknak.

VI. Elemzés

70. Civil szervezetek működési körükben végzett bizonyos tevékenységének kriminalizálása az egyesüléshez és meghatározott esetekben a véleménynyilvánítás való jog korlátozását jelenti. Az ilyen beavatkozás akkor igazolható, ha jogszabály írja elő, legitim cél érdekében történik és szükséges egy demokratikus társadalomban.

A. Büntető törvénykönyv 353/A.§

a. A korlátozás jogszerűsége

71. Az egyesüléshez való jog korlátozása törvényben szabályozott jogalappal történhet. Az adott törvénynek ugyanakkor kellően egyértelműnek kell lenni mind a jogi személyek, mint pedig a természetes személyek számára ahhoz, hogy a rendelkezéshez igazíthassák magatartásukat (ún. kiszámíthatósági kritérium). Jelen esetben több probléma is felmerül ezzel kapcsolatosan.

72. Először is, a Büntető törvénykönyv 353/A. § címe „Jogellenes bevándorlás elősegítése” és büntetni rendeli az annak érdekében kifejtett szervezői tevékenységet, hogy Magyarországon menedékjogi eljárás kezdeményezését tegye lehetővé olyan személy számára, aki hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nincs üldözésnek kitéve, azért, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő vagy ott jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímet szerezzen. A menedék vagy tartózkodási jogcím iránti kérelem benyújtása nem bűncselekmény, éppen ezért nem lehet bűncselekmény az ilyen helyzetben levő személy részére nyújtott segítség sem. Hogy az eljárás végén a kérelmezőt elismerik-e menekültként, az állam – nem pedig a civil szervezet – döntésén múlik. Ha büntetőjogi szankcióval sújtják

⁴⁰ Továbbá, az 1991-es Moszkvai Dokumentum 18.1. cikke előírja, hogy a részes államok jogszabályaikat „nyilvános eljárás eredményeként alkossák meg, amelyek tükrözik az emberek akár közvetlenül, akár választott képviselőik útján kifejtett akaratát.” Az 1990-es Koppenhágai Dokumentum 5.8. cikke továbbá előírja, hogy „a jogszabályok alkalmazhatóságának feltétele, hogy nyilvános eljárásban kerüljön sor elfogadásukra, majd pedig hirdessék ki azokat”, továbbá, hogy „ezen szövegek hozzáférhetőek mindenki számára.”

⁴¹ CDL-AD(2017)015, A külföldi támogatásban részesülő szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslattal kapcsolatos vélemény, § 27. Lásd még: CDL-AD(2016)007, Jogállamiság ellenőrzőlista, §13

annak téves megítélését, hogy a menedékkérő okkal fél-e az üldözéstől, az olyan terhet ró a civil szervezetekre, amely a gyakorlatban ellehetetleníti számukra bárminemű segítség nyújtásában az érintett bevándorló részére. Nem világos, honnan kellene egy civil szervezet határon tartózkodó munkatársának tudnia, hogy az adott menedékkérő a 353/A.§ hatálya alá vont személyek kategóriájába tartozik-e. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy annak pusztán ténye, hogy a személy biztonságos (harmadik) országon keresztül érkezett, még nem bizonyítja, hogy nincs oka üldözéstől tartania. A módosított Menedékkjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 7. § is világosan alátámasztja, hogy az üldözés hiánya egy biztonságos (harmadik) országban megdönthető vélelem.

73. Másodsor, 353/A.§ (5) bekezdése igen tágan értelmezhető. A rendelkezéssel kapcsolatos indoklás sem szolgál további pontosítással. Így szól: "A szervezői tevékenység pontos tartalmát ugyanakkor nem lehet teljes körűen felsorolni, ezért az új tényállás (5) bekezdése megfelelő absztrakcióval határozza meg értelmező rendelkezésként a legtipikusabb szervezői rész-tevékenységeket. Ezzel lehetővé teszi a tényállás a felsorolt legtipikusabb szervezői magatartásformák, elkövetési módok büntetése mellett bármely olyan magatartás szankcionálását, amely a gyakorlatban szervezői tevékenységnek feleltethető meg." A látogatás során a hatóságok jelezték, hogy a rendelkezéssel kapcsolatos jogértelmezés felelősségét meg kívánták hagyni a hazai bíróságok számára. A Bizottság ugyanakkor fel kívánja hívni a figyelmet az ilyen jogalkotási megközelítés korlátaira. A rendelkezés ilyen tág megfogalmazása magában foglalhat gyakorlatilag bármely tevékenységet, így az összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével. Ebből kifolyólag túlzottan széleskörű diszkrecionális jogkört biztosít a nyomozó hatóságok részére büntetőeljárás megindításához.

74. A rendelkezés hatálya alól vagy világosan és nevesítve ki kell zárni „az információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” kitéltet vagy leszögezni, hogy legfeljebb az olyan információs anyagok készítése/terjesztése esetén merülhet fel büntetőeljárás megindítása, amelyek szándékosan és kifejezetten a *törvények megkerülésére* bátorítanak.

75. Hasonló megfontolások érvényesek a "hálózatot épít vagy működtet" elkövetési magatartás tekintetében is (353/A.§(5)c)). A rendelkezésükre álló korlátozott anyagi forrásokra tekintettel a civil szervezetek – legalább bizonyos mértékben – függenek önkéntesi hálózatuktól. Az új rendelkezés szövegezése nem kellően világos, különös tekintettel arra, hogy a Büntető törvénykönyv 353.§ eddig is büntetni rendelte azt a személyt, aki segítséget nyújtott az államhatárnak más által a jogszabályi rendelkezések megszegésével történő átlépéséhez (Embercsempészés). A bűncselekmény bünszövetségben történő elkövetése minősített eset (353.§(3) e)).

76. Harmadszor, a módosító javaslat 353/A.§(1) bekezdés szerinti bűncselekmény vagyoni haszonszerzési célzattal történő elkövetése súlyosbító körülmény (353/A.§(3)a)). Jelen rendelkezés nem határozza meg pontosan a „vagyoni haszonszerzés” fogalmát, így nem zárható ki annak lehetősége, a civil szervezet rendes működése körében termelt bármilyen bevétel – amely nem szükségszerűen a jogellenes tevékenység szigorú értelemben vett ellenszolgáltatása – „vagyoni haszonszerzésnek” minősül. Az egyesülés szabadságának emberi jogi szabályzási elveivel összhangban az Irányelv 202.§ kimondja, hogy „az egyesülések szabadon részt vehetnek bármely jogszerű gazdasági tevékenységben a non-profit tevékenységük elősítése érdekében, ehhez külön engedély sem szükséges. (...) Mindezt azzal a feltétellel, hogy alapítói vagy tagságuk részére nem juttatnak az ezen tevékenységből származó nyereségből, hanem a céljaik elérése érdekében használják fel azt.”

77. Végül, a módosító javaslat 353/A.§(2) bekezdése alapján szabadságvesztéssel büntetendő, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat vagy a szervező tevékenységet rendszeresen folytatja. A törvénymódosításhoz fűzött általános indoklása szerint a súlyosabb büntetést azon személy esetében kell kiszabni, aki a büntetendő szervezői magatartáshoz bármilyen formában anyagi eszközöket szolgáltat (vagyis más szavakkal: finanszírozza azt, illetve, ha tevékenységet rendszeresen folytatja). Az indoklás rögzíti továbbá, hogy „rendszeres elkövetés” a kialakult gyakorlatnak megfelelően legalább két, rövid időközönkénti elkövetést feltételez. Nem világos ugyanakkor, hogy mit takar a „rövid időközönként”, amely tovább mélyíti a büntető törvénykönyvek esetében elsődleges fontosságú normavilágosság hiányát. Végezetül, rendkívül aggasztó, hogy *„a bűncselekmény elkövetőjével szemben a bíróság – akár más büntetés mellett vagy önállóan is – alkalmazhatja a kitiltás büntetést, amellyel még hatékonyabban szolgálja az egyéni prevenciót”* (a rendelkezés indoklása). Ez változatos és következtelen szankciókhoz vezethet. Valóban nem szokatlan a bírának bizonyos mértékű mérlegelési lehetőséget biztosítani a büntetéskiszabás körében és nem szokatlan a „nyitott normák” alkalmazása sem még büntetőjogi természetű jogszabályban sem, az alkalmazási kritériumoknak ugyanakkor specifikusabbnak kell lenniük. Jelen vizsgálat tárgyát képező rendelkezés esetében nem ez a helyzet.

78. Következésképpen, 353/A.§ nem kellően világos és precíz, így nem felel meg az EJEE 11. cikke alapján megkövetelt „jogszerűségi” feltételnek.

b. A korlátozás célja

79. Az egyesülés jogának korlátozása csak nemzetközi egyezmények – így többek között az EJEE 10(2) és 11(2) cikke, valamint a PPJNE 19(3) és 22(2) cikke – zárt felsorolásában megjelölt valamely okból történhet. A *Mallah kontra Franciaország*⁴² ügyben a kérelmezőt elítélték egy rendezetlen jogállású bevándorló (a kérelmező veje) beutazásában és tartózkodásában nyújtott segítség miatt a CESEDA L622-1.§ alapján. Ebben az ügyben a Bíróság egyetértett azzal, hogy a külföldi jogellenes tartózkodásának elősegítését büntetni rendelő francia jogszabály a zavargás vagy bűncselekmény megelőzésének legitim célját szolgálta. Megjegyezte, hogy a jogszabály az illegális migráció és a szervezett hálózatok ellen kíván fellépni, mint amilyenek az embercsempészek, akik hatalmas összegekért cserébe segítenek külföldieknek a jogellenes beutazásban vagy a területen maradásban.

80. Bár a Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH készek elismerni, hogy a jelen esetben vizsgált rendelkezés az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata tükrében a zavargás és bűncselekmény megelőzésére, mint legitim célra irányul a 11. cikk (2) bekezdésének megfelelően, ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy az nem szolgálhat ürügyül a civil szervezetek ellenőrzésére vagy legitim tevékenységük korlátozására, és nem lehet az egyéni menedékkérelem *benyújtásától* való eltántorítás eszköze sem. A magyar hatóságok által kifejtett indoklás, valamint a vizsgálat tárgyát képező rendelkezést körülvevő retorika súlyos kétségeket ébresztenek a szabályozás mögött meghúzódó cél legitimitása tekintetében.

c. Szükséges egy demokratikus társadalomban

⁴² EJEB, 2011. november 10-én kelt ítélet, kérelem száma: 29681/08

81. A korlátozásnak szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban és arányosnak a korlátozással elérni kívánt legitim célhoz viszonyítva. A Bizottság és az EBESZ/DIEJH üdvözli a tényt, hogy a Büntető törvénykönyv 353/A.§ címe „*Jogellenes tartózkodás elősegítése*”.⁴³ Az eredeti “Stop Soros” törvényjavaslat, amelyet 2018. február 13-án nyújtottak be az Országgyűlésnek, nem tett ugyanis mindig világos különbséget a bevándorlás különböző formái között, így potenciálisan hozzájárulhatott volna egy ellenséges közhangulat kialakulásához *minden* bevándorlóval/külföldi állampolgárral szemben. Ugyanakkor, bár a cím „jogellenes bevándorlást” említi, mivel a 353/A.§ fogalomhasználata nem kellően világos a korábban kifejtettek szerint, a rendelkezés a gyakorlatban nagyszámú bevándorlóra lehet alkalmazható, függetlenül attól, hogy „illegálisak”-e vagy sem. Nem zárható ki, hogy a büntetőjogi rendelkezés olyan személyek esetében is alkalmazható lesz, akik illegálisnak nem tekinthető bevándorlók számára nyújtanak segítséget, például azért, mert az ország, amelyen keresztül érkeztek nem tekinthető biztonságos országnak az adott bevándorló szempontjából.

82. Bár az ún. *délit de solidarité* bevezetését számos nemzetközi intézmény kritizálta,⁴⁴ számos európai ország rendeli büntetni büntetőjogi eszközökkel a jogellenes bevándorlók beutazásának, átutazásának vagy tartózkodásának elősegítését.⁴⁵ Ez a gyakorlat összhangban áll az a jogellenes beutazást, átutazást és tartózkodást meghatározó, Európai Unió által 2002. november 28-án elfogadott, 2002/90/EK tanácsi irányelv 1. cikkével.⁴⁶ Az ilyen büntetőjogi rendelkezések ugyanakkor általában kiegészülnek egy ún. humanitárius kivétel klauzulával.⁴⁷ A korábbiakban említett *Mallah kontra Franciaország* ügyben a Bíróság nem állapította meg az Egyezmény sérelmét a Franciaország vonatkozásában, részben azért, mert a francia jogszabály rendelkezett „*mentesítő mechanizmussal [...] a jogellenesen ott tartózkodó külföldiek legközelebbi hozzátartozói vonatkozásában.*” Amennyiben a hazai jogszabály *nem* szabályoz humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó kivételt, általában nemzetközi jogi szemszögből kritizálják,⁴⁸ különösen akkor, ha – mint a jelen vizsgálat

⁴³ *kiemelés a jelentés készítőitől*

⁴⁴ Lásd például az Emberi jogi biztos 2018. március 8-án kelt, Francia Nemzetgyűlésnek írt levelét

⁴⁵ Lásd jelen vélemény Összehasonlító jogi részét a segítségnyújtás rendezetlen jogállású bevándorlók számára bűncselekménnyel kapcsolatosan

⁴⁶ 1. cikk

Általános bűncselekményi tényállás

(1) Minden tagállam megfelelő szankciókat állapít meg az alábbiakkal szemben:

a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon;

b) bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon.

(2) Bármely tagállam határozhat úgy, hogy az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magatartást nem szankcionálja, hanem saját nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amelyekben e magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás.

⁴⁷ Lásd az EU 2002/90/EK tanácsi rendelet 1. cikk (2) bekezdését. A rendelet által szabályozott kötelezettségek/lehetőségek az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikkében meghatározott célokból fakadóan az Európai Unióra nézve kötelező nemzetközi kötelezettségek fényében értelmezendők. Lásd jelen vélemény összehasonlító jogról szóló részét.

⁴⁸ Lásd például az Emberi jogi biztos 2016. október 15-én kelt, Horvát hatóságoknak címzett levelét

tárgyát képező 353/A.§ esetében – a „vagyonosi haszonszerzés” nem eleme a segítségnyújtást kriminalizáló tényállásnak. A szakasz (4) bekezdése szerint ugyanakkor amennyiben az elkövető a vádemelésig az elkövetés körülményeit feltárja, a büntetés korlátlanul enyhíthető, „különös méltánylást érdemlő esetben” pedig mellőzhető. Jelen formájában a kivétel feltételes, de nem egyértelmű. Nem világos, hogy mely esetekben alkalmazható, mint ahogyan az sem, hogy mit jelent a „különös méltánylást érdemlő.”

83. A 353/A.§(5) bekezdése szerint, mint ahogyan azt korábban említettük, a rendelkezés alkalmazásása szempontjából szervező tevékenységnek minősül *különösen*, ha valaki az (1) bekezdésben meghatározott célból a) Magyarország külső határvonalánál határmegfigyelést szervez b) információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad, c) hálózatot épít vagy működtet. Harmadik országbeli állampolgárok emberi jogai és szabadsága érdekében fellépni demokratikus eszközökkel – például érdekképviselő vagy útján, vagy információs anyagok készítésével – olyan tevékenység, amely az emberi jogok és közérdek demokratikus előmozdítását célozzák. Ezen tevékenységek a nemzetközi jog, köztük az EJEE védelmét élvezik, ideértve különösen a menedékkérelem benyújtásának hatályos szabályairól való felvilágosítást, vagy a fellebbezés során felmerülő emberi jogi érvekkel kapcsolatos tájékoztatást a jogorvoslathoz való jog teljes körű érvényesítése érdekében (ideértve a nemzetközi szervek előtti eljárásokat is). Az államoknak ugyanis a nemzetközi jogból fakadó kötelezettsége a hatékony jogorvoslati rendszer biztosítása a menedékkérők számára. A rendelkezés jelen formájában ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával, „az egyesülések törvényes alapításának, céljainak és működésének vélelmével” és azzal az elvvel, hogy az egyesülések szabadon meghatározhatják „a céljaikat és tevékenységüket, ideértve a működési körük meghatározását is.”⁴⁹

84. Az Irányelv 110.§ rögzíti, hogy gyakorlatilag „a véleménynyilvánítás szabadsága azt is jelenti, hogy az egyesüléseknek jogában áll kutatásokat végezni, oktatási és érdekképviselői tevékenységet végezni társadalmi vitában felmerülő ügyekkel kapcsolatosan, függetlenül attól, hogy az általuk képviselt nézőpont egybe esik-e a kormányzati politikával, avagy jogszabályok módosítását sürgeti.” A rendelkezés a szólásszabadság olyan tartalomalapú korlátozást vezet be, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak a jogellenes bevándorlás materializálásához és ezért túl széles mérlegelési jogkört biztosít a nyomozó hatóságok részére, valamint a civil szervezetek nemzetközi jog által is elismert, az áldozatok számára segítséget nyújtó szerepvállalása ellen hat. A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy a rendelkezés hatálya alól ki kell zárni az „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” kitéltet. Legfeljebb az olyan információs anyagok készítése/terjesztése esetén merülhetne fel büntetőjogi eljárás, amelyek *szándékosan és kifejezetten a jogszabályok megkerülésére bátorítanak*.

85. A (2) bekezdés szabadságvesztés büntetést irányoz elő bárki számára, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez „anyagi eszközöket” szolgáltat. A jelen véleményben korábban kifejtett előreláthatósággal kapcsolatos (lásd: 77.§) problémákon túl a rendelkezés korlátozza a civil szervezetek számára támogatás szerzése céljából rendelkezésre álló forrásokat is, hiszen a donorkat, érthető módon, elrettenhetik az adományozástól a fenyegető büntetőjogi szankciók, a szabadságvesztést is ideértve. Ez ellentétes az egyesülés szabadságának elvével, ideértve az Irányelv 7. alapelvét is, amely alapján az egyesüléseknek szabadon kérhetnek, fogadhatnak el és használhatnak fel forrásokat. Az Irányelv 218. § továbbá rögzíti, hogy az egyesüléseknek jogában áll

⁴⁹ A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH Egyesülés szabadságáról szóló irányelve, 1. és 4. alapelv, 26. és 29.§

támogatást kérni nem csak köz-, de magánforrásokból is nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt, amely körülmény csak hozzájárulhat függetlenségük elmélyítéséhez.

86. A korlátozás arányosságának mérlegelése során a kiszabható büntetés súlyossága is fontos tényező. A *Mallah*-ügyben a nemzeti bíróság bűnösnek találta a kérelmezőt a rendetlen jogállású külföldi állampolgár tartózkodásának elősegítésében. Az ügy egyedi körülményeit (különösen azt a tényt, hogy a rendetlen jogállású külföldi a kérelmező veje volt) és a kérelmező magatartását figyelembe véve – amelyet kizárólag a nagylelkűség vezérelt – azonban a francia bíróságok teljes mentesítésben részesítették az elítéléssel egyidejűleg. A Bíróság ezért úgy vélte, hogy a francia hatóságok igazságos egyensúlyt teremtettek a felmerülő érdekek, azaz a közrend fenntartásának igénye és a bűncselekmény megelőzése, másrészt pedig a kérelmező családi élethez való joga között. Ezen tényezőknek elsődleges fontosságúnak kell lenniük a magyar bíróságok számára is a kérdéses rendelkezés alkalmazása során.

87. A 353/A.§ szerint a szabadságvesztés tartalma akár egy év is lehet, különösen akkor, ha a bűncselekmény elkövetésben a vagyoni haszonszerzési célzat is megjelenik. Ez a kitétel nem különbözik jelentősen más európai országok szabályzásától.

88. Különösen problematikus azonban az, hogy a Büntető törvénykönyv 353/A.§ szerinti bűncselekmény elkövetéséért való elítélés azzal a következménnyel járhat, hogy a teljes civil szervezet megszüntethető a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény alapján. A korábban leírtak szerint (lásd jelen vélemény 19.§) a 2001. évi CIV. törvény 2.§ és 3.§ szakasza alapján, amennyiben a civil szervezet meghatározott munkatársai a Büntető törvénykönyvben büntetni rendelt szándékos bűncselekményt követnek el – ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte – a bíróság intézkedéseket alkalmazhat a jogi személlyel szemben, bizonyos esetekben pedig alkalmazni köteles. Az intézkedés lehet a jogi személy megszüntetése, tevékenységének korlátozása vagy pénzbírság kiszabása. Ez különösen aggályos, mivel a Büntető törvénykönyv 353/A.§ alkalmazhatósága jelenleg nem korlátozódik azon esetekre, amikor az adott személy szándékosan a bevándorlási törvények megkerülését segíti elő.

89. Elsődlegesen arra szükséges emlékeztetni, hogy amint azt Egyesülési szabadságról szóló irányelv is megfogalmazza, a szervezet alapítójának vagy tagjának egyéni jogsértése kizárólag a személyes felelősség körében értékelendő és nem vezethet az egész szervezet betiltásához vagy feloszlásához,⁵⁰ kivéve, ha a bűncselekményt a szervezet vezető tisztségviselője követi el, olyan cselekménnyel, amely magának a szervezetnek tudható be.⁵¹

90. A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH továbbá emlékeztet arra, hogy az Irányelv 255.§ szerint *“bármely büntetésnek vagy szankciónak, amely a gyakorlatban a szervezet feloszlásához vagy betiltásához vezet, arányosnak kell lennie a szervezet által elkövetett jogsértéssel és sohasem használható eszközként az alapítás vagy a működés megakadályozására vagy ellehetetlenítésére.”*⁵² A Rec(2007)14. számú ajánlás 72. § kifejti,

⁵⁰ 254.§

⁵¹ Lásd, mutatis mutandis, Refah és mások kontra Törökország, Kérelmek száma: 41340/98, 41342/98, 41343/98 és 41344/98, 2003. február 13.

⁵² Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát, így többek között a következő ítéleteket: Barankevich kontra Oroszország (Kérelem száma: 10519/03, 2007. július 26), Ouranio Toxo kontra Görögország (kérelem száma: 74989/01, 2005. október 20), Adali kontra Törökország (Kérelem száma: 38187/97, 2005. március 31.) és Sindicatul “Păstorul cel Bun” kontra Románia (kérelem száma: 2330/09, 2012. január 31). Tebieti Mühafize Cemiyeti és Israfilov kontra Azerbajdzsán (kérelem száma: 37083/03, 2009. október 8), §82: „A Bíróság álláspontja szerint bizonyos belső igazgatással kapcsolatos jogi szabályok megsértése nem tekinthető olyan szigorú jogsértésnek, amely

hogy legtöbb esetben a társadalmi szervezeteket szabályzó jogszabályok megsértésének megfelelő szankciója „a hiba orvoslásának előírása és/vagy közigazgatási, polgári jogi vagy büntetőjogi bírság kiszabása a szervezettel vagy a közvetlenül felelős természetes személyekkel szemben. A bírságnak hatályos jogszabályon kell alapulnia és figyelembe kell vennie az arányosság elvét.” Ez a gyakorlatban általában a jogkövetkezmények fokozatosságának elveként fordítható le, amelyben a büntetőjogi szankciók, illetve a betiltás vagy a felosztatás mindig végső intézkedések.⁵³

91. Az Emberi jogi biztos korábban figyelmeztette a magyar hatóságokat, hogy a beutazás elősegítésére vonatkozó büntetőjogi rendelkezések alkalmazhatóak lehetnek a bevándorlók részére humanitárius segítséget nyújtó önkéntesekre is. Figyelmeztetett, hogy ennek „bénító hatása lehet a szolidaritásra.”⁵⁴ Különös tekintettel a humanitárius kivétel hiányára a jelenlegi büntetőjogi tényállás szándékosan elfogadja a megbélyegzés veszélyét. Különösen igaz ez azon tény fényében, hogy a hatóságok még mindig okozati összefüggést hangoztatnak a „tömeges bevándorlás” és a nemzetbiztonsági kockázat között. (lásd a T/333. számú törvényjavaslat általános indoklását).⁵⁵

92. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában a megbélyegzés veszélye releváns tényező (lásd például *Marper kontra Egyesült Királyság, kérelmek száma: 30562/04 és 30566/04*, 2008. december 4., §122). Kétség sem fér ahhoz, hogy az EJEB éberen vizsgálja majd a stigmatizáció veszélyét a menedékkérőkkel kapcsolatban. Amint azt a Bíróság korábban megállapította, a menedékkérő „egy különösen hátrányos helyzetű és sérülékeny társadalmi csoport tagja, aki szociális védelemre szorul. Megjegyzi, hogy széleskörű konszenzus övezi nemzetközi és európai szinten ezt a különleges védelem iránti igényt, amint azt alátámasztják a Menekültügyi egyezmény és jegyzőkönyv, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság felhatalmazása és tevékenysége, valamint a Befogadási

szükségessé teszi az azonnali felosztatást.” Moszkvai Jehova Tanúi és mások kontra Oroszország (kérelem száma: 302/02, 2010. november 22.) §159: “Ennél fogva, bár a Bíróság elfogadja, hogy igazolható oka volt a beavatkozásnak, a kérelmező szervezet végleges felosztatása és ezzel egyidejűleg a tevékenység betiltása olyan drasztikus intézkedés volt, amely aránytalan a legitim célhoz viszonyítva. Az arányos szankciók megválasztásában nagyobb rugalmasság lenne biztosítható, ha kevésbé radikális alternatív szankciók kerülnének bevezetésre a hazai jogban, mint amilyen a figyelmeztetés, pénzbírság vagy adókedvezmények megvonása.”

⁵³ Lásd még Magyarország – A külföldi támogatásban részesülő szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslatról készített CDL-AD(2017)015. számú véleményét, 62.§, illetve A fehéroroszországi be nem jegyzett szervezetek jogait szabályozó büntető törvénykönyv 193-1 szakasza és az egyetemleges emberi jogi szabályok összeegyeztethetőségéről szóló CDL-AD(2011)036. számú vélemény, 107.§

⁵⁴ 2015. november 27-ei sajtóközlemény: “Magyarország válasza a menekültválságra sérti az emberi jogokat” (<http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-s-response-to-refugee-challenge-falls-short-on-human-rights>). A Horvátországról szóló jelentésében a biztos álláspontja szerint a rendezetlen jogállású bevándorlók számára nyújtott szociális és humanitárius segítség kriminalizálása “intoleranciára és rasszizmusra” buzdít, mert a bevándorló státusz alapján rendeli büntetni azokat, akik más embereken segítenek ([https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeReference=ComMDH\(2016\)31](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeReference=ComMDH(2016)31); § 125). A jelenlegi törvénycsomaggal kapcsolatban lásd az Emberi jogi biztos 2018. június 1-ei sajtóközleményét (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-commissioner-concerned-at-further-planned-barriers-to-the-work-of-ngos-assisting-migrants-and-of-29-May-2018-by-the-UNHCR> (<http://www.unhcr.org/news/press/2018/5/5b0d71684/unhcr-urges-hungary-withdraw-draft-law-impacting-refugees.html>)).

⁵⁵ Lásd még: “Állítsuk meg Brüsszelt” nemzeti konzultáció 2. kérdése: “Az elmúlt időszakban egymást követték a terrortámadások Európában. Ennek ellenére Brüsszel kényszeríteni akarja Magyarországot, hogy az illegális bevándorlókat engedjük be.”

irányelvben meghatározott követelmények.”⁵⁶ Az EJEB ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a bevándorlási korlátozások megkerülésére irányuló egyre sűrűbb kísérletek megakadályozása kapcsán felmerülő jogos aggodalom nem foszthatja meg a menedékkérőket az ezen egyezmények által nyújtott védelemtől (M.S.S. kontra Belgium és Görögország, kérelem száma:30696/09, 2011. január 11, § 261). A Bíróság ennek megfelelően különbséget tesz illegális bevándorlás és menekültek között és implicit módon azt is kimondja, hogy az illegális bevándorlás elleni harcnak és az állam által a legális menedékkérők számára nyújtott védelemnek kéz a kézben kell járniuk egymással. Éppen ezért a hatóságoknak ésszerű erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy különbséget tegyenek az illegális bevándorlók és a tényleges menedékkérők között.

93. Összegzésképpen, bár a Büntető törvénykönyv 353/A.§ elviekben a zavargás és bűncselekmény megelőzésének elviekben legitim célját szolgálhatja, a rendelkezés nem kellően világos és nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének. Először is, a rendelkezés hatálya alá eső „szervező tevékenység” fogalma nincs kimerítően definiálva és olyan jogszerű tevékenységeket is kriminalizál, mint amilyen a menekültügyi eljárás megindítása a menedékkérő érdekében. Másodsorban, a rendelkezés (3) bekezdése nem tesz különbséget a „szűk értelemben vett jogszerűtlen tevékenységért cserébe nyújtott pénzügyi ellenszolgáltatás” és a rendes működés körében keletkező bevétel, mint vagyoni haszonszerzés között. Végül, a tényállás nem tartalmaz mentesítő rendelkezést „humanitárius tevékenység” végzése miatt, ami bénító hatással lehet a szolidaritás cselekményeire, és aránytalannak tűnnek a civil szervezet munkatársának elítélése folytán magára a szervezetre a 2001. évi CIV. törvény alapján alkalmazható jogkövetkezmények is.

B. A Rendőrségről szóló törvény V. fejezet 46./F§ - „Határbiztosítási távoltartás”

94. A Parlamenti Közgyűlés felkérése jelen vélemény megírására a benyújtott törvényjavaslat-csomag vizsgálatára „annyiban terjed ki, amennyiben az kihat a civil szervezetek tevékenységére.” Éppen ezért a Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH a Rendőrségről szóló törvény távoltartással kapcsolatos módosítását is figyelembe veszi a 353/A szakaszon túl.

95. A 46/F.§ szerint az államhatár rendjének és a határőrizeti tevékenység zavartalanságának biztosítása érdekében a rendőr megakadályozza, hogy a külső határ szerinti határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belülre olyan személy lépjen be, valamint az ott tartózkodó olyan személyt távozásra kötelezi, akivel szemben *többek között* a Büntető törvénykönyv 353/A (jogszerűtlen bevándorlás elősegítése) megsértése miatt büntetőeljárás van folyamatban. Ilyenformán az intézkedés az EJEE 4. jegyzőkönyvének 2. cikkében elismert mozgásszabadsághoz való jog korlátozását jelenti,⁵⁷ mivel visszatartási hatáskört biztosít olyan személyekkel szemben, akik a 353/A szerinti bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt állnak.

96. Üdvözlendő, hogy a korábbi jogalkotási csomaghoz hasonlóan (amely bevezette az idegenrendészeti távoltartást) itt is korlátozott az intézkedés területi hatálya, hiszen a Rendőrségről szóló törvény 46/F.§ a határvonaltól számított 8 km-es sávot említ. Megjegyzendőek azonban az alábbiak.

⁵⁶ EJEB, 2011. január 21, *M.S.S kontra Belgium és Görögország*, kérelem száma: 30696/09, § 251.

⁵⁷ Lásd: *Garib kontra Hollandia*, 2017. november 6 (Nagykamara), kérelem száma: 43494/09, §.152.

97. A korábbi idegenrendészeti távortartáshoz képest nincs időbeli korlátja az intézkedésnek. A korábbi törvénycsomag kimondta, hogy az idegenrendészeti távortartás legfeljebb hat hónap időtartamra alkalmazható. Ajánlott egy hasonló időbeli korlát bevezetése jelen törvénycsomag esetében is, például „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején rendelhető el hat hónap időtartamra.”

98. A 46/F.§ nem tartalmaz rendelkezést a rendőr által intézkedés alá vont személy számára rendelkezésre álló bírósági útról. Valószínűsíthetően az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben szabályozott a kérdés, de ajánlott lenne közvetlenül a Rendőrségről szóló törvényben is szabályozni a bírósági felülvizsgálat lehetőségét a határbiztosítási távortartással szemben (legalább hivatkozás szintjén).

99. A Büntető törvénykönyv 353/A.§ szakasza alapján folyamatban levő büntetőeljárás ténye elegendő az intézkedő rendőr számára a távozásra kötelezéshez. Bár nem szokatlan rendőrt olyan hatáskörrel felruházni, amely alapján távozásra kötelezheti a közrend megsértésének helyéről, az ilyen hatáskör általában akkor tekinthető arányosnak, ha szűk területi hatályra és korlátozott, rövid időre érvényes (nem néhány hónapra).

VII. Végkövetkeztetések

100. A bevándorlási szabályok rendezetlen jogállású bevándorlók által történő megkerülésének szándékos elősegítését büntető büntetőjogi tényállás megalkotása és büntetőjogi felelősség kilátásba helyezése önmagában nem ellentétes a nemzetközi emberi jogi szabályokkal, és az EJEE 11. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendzavarás és bűncselekmény megelőzésére, mint legitim célra irányuló intézkedésnek tekinthető.

101. A 353/A.§ azonban messze túl megy ezen. Kriminalizálja azon szervezői tevékenységeket, mint amilyen az „információs anyagok készítése és terjesztése,” amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak az illegális bevándorlás megvalósításához. Ez egyrészt a civil szervezetek áldozatok számára nyújtott segítő tevékenysége ellen hat aránytalanul korlátozva az EJEE 11. cikkében garantált jogokat, másrészt pedig büntetni rendeli az érdekvédelem- és kampánytevékenységeket, amely jogszerűtlen beavatkozást jelent az EJEE 10. cikke által biztosított véleménynyilvánítás szabadságába.

102. A 353/A.§ nem kellően világos ahhoz, hogy az EJEE 11. cikke értelmében „törvényben meghatározott” korlátozásnak minősülhessen.

103. Továbbá, felmerülhetnek olyan körülmények, amikor a segítségnyújtás erkölcsi köteleesség vagy legalábbis erkölcsi jog. Jelen formájában a rendelkezés az emberi jogi civil szervezetek nélkülözhetetlen munkájának további önkényes korlátozását és a súlyos szankciók által azok betiltását is eredményezheti, ami a bevándorlókat megfosztaná az e civil szervezetek által nyújtott nélkülözhetetlen szolgáltatásoktól. A rendelkezés jelen formájában magában hordozza a büntetőeljárás megindításának veszélyét tájékoztatási tevékenységért, egyedi ügyekben biztosított segítségért vagy Magyarország határán nyújtott támogatásért olyan személyek és/vagy szervezetek esetében is, akik jóhiszeműen, a nemzetközi szabályokkal összhangban nyújtottak segítséget menedékkérőknek vagy a legális bevándorlók más csoportjába tartozó személyeknek, például emberkereskedelm áldozatainak.⁵⁸ A rendelkezés tehát olyan tevékenységeket rendel büntetni, amelyek teljes

⁵⁸ Lásd az ENSZ 1951. évi Menekültügyi egyezményét, az Emberkereskedelem elleni fellépéséről szóló egyezményt, valamint az ENSZ Nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról

mértékben jogszerűek, ideértve olyan tevékenységeket is, amelyek segítik az államot a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeinek teljesítésében.⁵⁹ Ráadásul a „vagyon hasznoszerzés” nem tényállási eleme a bűncselekménynek (csak súlyosbító körülmény) és a rendelkezés nem szabályoz humanitárius mentesítő klauzulát sem.

104. A 353/A.§ megfogalmazása nem kellően pontos és nem felel meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata szerint értelmezett kiszámíthatósági kritériumnak sem. Mivel büntetni rendeli a menekült nevében menekültügyi eljárás megindítását, illetve a menedékkérők egyéb jogainak érvényesítését, a bevándorlók számára jogszerű segítséget nyújtó természetes személyeknek vagy szervezeteknek büntetőeljárás megindításának veszélyével kell szembe nézniük. Ráadásul a rendelkezés nem tartalmaz humanitárius kivételt és nyitott felsorolásban listázza a büntetni rendelt szervezői tevékenységnek minősülő magatartásokat, ezzel párhuzamosan pedig az érdekérvényesítési, kampányolási tevékenységet, mint amilyen az egyéni jogokról és a védelem lehetőségéről való tájékoztatás, a törvény nem zárja ki hatálya alól. Ismételten hangsúlyozandó, hogy kizárólag a törvény megkerülésére történő szándékos buzdítás esetén merülhetne fel büntetőeljárás megindítása. A civil szervezetek által a menedékkérők számára nyújtott segítség a menedék- vagy jogorvoslati kérelem benyújtásában nem tekinthető a törvény megkerülésének.⁶⁰ Mindezekon felül a rendelkezés veszélyezteti a civil szervezetek anyagi finanszírozását is, mivel nem tesz egyértelmű különbséget a „vagyon hasznoszerzés” mint a jogszerűtlen tevékenységért nyújtott szigorú értelemben vett ellenszolgáltatás és a civil szervezet által rendes működése körében befolyó „bármely jövedelem” között. Nem különül el a civil szervezet tagjának egyéni büntetőjogi felelőssége és a jogi személy felelőssége sem, és a civil szervezet tagjának 353/A.§ alapján történő elítélése jogkövetkezményeként a 2001. évi CIV. törvény alapján a teljes civil szervezet felosztható, ami aránytalannak tűnik. Végezetül, a rendelkezés elfogadását nem előzte meg érdemi társadalmi egyeztetés, amely biztosította volna a megfelelő társadalmi részvételt. Ezen okokból kifolyólag a rendelkezés jelen véleményben vizsgált állapotában korlátozza az egyesülés, valamint a véleménynyilvánítás szabadságát, ezért hatályon kívül kell helyezni.

105. A Velencei Bizottság és az EBESZ/DIEJH továbbra is a magyar hatóságok és a Parlamenti Közgyűlés rendelkezésére áll, amennyiben további közreműködése szükséges az ügyben.

és büntetéséről szóló jegyzőkönyvét, amelyek közül az utóbbi kettő közvetlenül tartalmaz civil szervezetekkel történő együttműködésre és az áldozatok számára történő segítségnyújtással kapcsolatos rendelkezéseket.

⁶⁰ Lásd jelen vélemény, 83.§