



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA
2019. március 7., csütörtök

Tartalomjegyzék

39/2019. (III. 7.) Korm. rendelet	A látvány-csapatsportok támogatására nyújtható támogatási keretösszeg megállapításáról	906
40/2019. (III. 7.) Korm. rendelet	A látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól szóló 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításáról	907
11/2019. (III. 7.) MNB rendelet	A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény végrehajtásának az MNB által felügyelt szolgáltatókra vonatkozó, valamint az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvény szerinti szűrőrendszer kidolgozásának és működtetése minimumkövetelményeinek részletes szabályairól szóló 45/2018. (XII. 17.) MNB rendelet módosításáról	911
3/2019. (III. 7.) AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról	912
4/2019. (III. 7.) AB határozat	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésével, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztás megállapításáról	932
24/2019. (III. 7.) ME határozat	A Magyarország Kormánya és a Laoszi Népi Demokratikus Köztársaság Kormánya között a diplomata- és szolgálati útlevéllel rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról	960

III. Kormányrendeletek

A Kormány 39/2019. (III. 7.) Korm. rendelete a látvány-csapatsportok támogatására nyújtható támogatási keretösszeg megállapításáról

A Kormány a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 30. § (14) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva – a látvány-csapatsportban működő országos sportági szakszövetségeknek azon kérésére tekintettel, hogy a szabályozás ne csak a fejlesztésre fordítható támogatások legmagasabb összegét, hanem a működésre fordítható keretet is meghatározza – a következőket rendeli el:

- 1. §** A látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól szóló 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 3. §-a szerint a 2019. évben kiállított igazolások és támogatási igazolások együttes összege – ide nem értve a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 24/A. §-a szerinti kiegészítő sportfejlesztési támogatást – nem haladhatja meg a 2018. évben kiállított igazolások és támogatási igazolások együttes összegét, azaz 124 900 000 000 forintot, amelyen belül
- az építési beruházások megvalósítására irányuló támogatások – ideértve a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 9. pont c)–f) alpontjában foglalt célokra irányuló támogatásokat – együttes összege legfeljebb 44 200 000 000 forint lehet,
 - az egyéb, alapvetően működési célt szolgáló támogatások – ideértve a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 3., 4. pontjában, 9. pont a), b), g), h) alpontjában, 11., 12. és 13. pontjában foglalt célokra irányuló támogatásokat – együttes összege legfeljebb 80 700 000 000 forint lehet.
- 2. §** (1) A sportpolitikáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter)
- a látvány-csapatsportban működő országos sportági szakszövetségeknek (a továbbiakban: szakszövetség) minőségbiztosítási rendszerre (benchmark-rendszer) és követelményeire a Korm. rendelet szerint tett javaslatainak értékelésével,
 - az államháztartásért felelős miniszter véleményének kikérésével, valamint
 - a szakszövetségeknek az 1. § szerinti keretösszegeből a működésükkel érintett látvány-csapatsportág részesedésének arányára vonatkozó javaslatai, a látvány-csapatsportágak adott időszakra vonatkozó stratégiai fejlesztési koncepciója, terve, valamint a Kormány álláspontja figyelembevételével megállapítja az 1. § szerinti keretösszegnek a látvány-csapatsportágak közötti felosztásának arányát.
- (2) A miniszter az 1. § szerinti keretösszegnek a látvány-csapatsportágak közötti felosztásának arányáról értesíti a szakszövetségeket. A szakszövetség honlapján közzéteszi a működésével érintett látvány-csapatsportágra vonatkozó, az igazolások és támogatási igazolások együttes összegét.
- 3. §** (1) A szakszövetség a miniszternél írásban, indokolással kezdeményezheti az 1. § a) pontja szerinti támogatásnak a működésével érintett látvány-csapatsportágra vonatkozóan megállapított összegének növelését az 1. § b) pontja szerinti támogatásnak a működésével érintett látvány-csapatsportágra vonatkozóan megállapított összegének azonos mértékű csökkentésével egyidejűleg.
- (2) A miniszter a szakszövetség (1) bekezdés szerinti kezdeményezését véleményezés céljából megküldi az államháztartásért felelős miniszter részére.
- (3) A miniszter a szakszövetség (1) bekezdés szerinti kezdeményezését az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével hagyhatja jóvá.
- 4. §** Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.

- 5. §** Hatályát veszti a filmalkotások és a látvány-csapatsportok társasági adón keresztül történő támogatási keretösszegének megállapításáról, valamint a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól szóló 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 318/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 3. §-a.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

**A Kormány 40/2019. (III. 7.) Korm. rendelete
a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról,
a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól szóló
107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításáról**

A Kormány a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 30. § (10) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

- 1. §** (1) A látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól szóló 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 4. §-a a következő (3a) bekezdéssel egészül ki:
- „(3a) A jóváhagyást végző szervezet a jóváhagyás során a kiállított igazolásoknak és támogatási igazolásoknak a Kormány által meghatározott összegének a sportági keretösszegére (a továbbiakban: sportági keretösszeg) is figyelemmel dönt a sportfejlesztési program jóváhagyásáról. A szakszövetség meghatározza és érvényesíti a sportfejlesztési programok jóváhagyása során a sportági keretösszegre figyelemmel szükséges értékelési elveket.”
- (2) Az R. 4. § (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
- „(6) Amennyiben a jóváhagyást végző szervezet az (1) bekezdés szerinti kérelem vizsgálatának eredményeként megállapítja, hogy a támogatás igénybevételére jogosult szervezet nem felel meg minden feltételnek, vagy a sportfejlesztési program jóváhagyása a sportági keretösszegre figyelemmel nem lehetséges, úgy az (1) bekezdés szerinti kérelmet elutasítja, és az erről szóló döntést közli a támogatás igénybevételére jogosult szervezettel. Az elutasítás tényét a jóváhagyást végző szervezet honlapján is közzéteszi.”
- 2. §** Az R. 6. §-a a következő (1a) bekezdéssel egészül ki:
- „(1a) A kérelem teljesítése a sportági keretösszegre figyelemmel megtagadható. A jóváhagyást végző szervezet a kérelmet arányosan csökkentett összegekkel is jóváhagyhatja, ha az a sportági keretösszegre figyelemmel szükséges.”
- 3. §** (1) Az R. 10. §-a a következő (1b) bekezdéssel egészül ki:
- „(1b) Építési engedélyhez kötött, sportcélú ingatlanra irányuló tárgyi eszköz beruházás, felújítás esetén, ha az (1) bekezdés szerinti lemondásra a sportfejlesztési program lezárását vagy a sportfejlesztési program meghosszabbításának véghatáridejét megelőzően kerül sor, a lemondástól számított öt éven belül a támogatott szervezet a szükséges pénzügyi forrás igazolásával kérelmezheti a lemondással érintett sportfejlesztési program folytatását a jóváhagyást végző szervezetnél. A lemondással érintett sportfejlesztési program folytatásának a jóváhagyást végző szervezet által történő engedélyezése esetén a lemondás és a sportfejlesztési program folytatása közötti időtartam a tárgyi eszköz beruházás üzembe helyezésének határidejébe nem számít bele, és az ezen időszak alatt keletkezett számlákkal nem lehet elszámolni.”
- (2) Az R. 10. §-a a következő (6b) bekezdéssel egészül ki:
- „(6b) A (2), (4) vagy (6) bekezdés szerinti módosítási kérelemről a jóváhagyást végző szervezet a sportági keretösszegre figyelemmel dönt.”
- 4. §** Az R. 11. §-a a következő (1d) és (1e) bekezdéssel egészül ki:
- „(1d) A kiegészítő sportfejlesztési támogatással annak végső felhasználója – az (1e) bekezdésben foglalt kivétellel – az e rendeletben foglaltak szerint számol el az illetékes ellenőrző szervezet felé.

(1e) Ha a kiegészítő sportfejlesztési támogatás végső felhasználója támogatás igénybevételére jogosult szervezet, de nem támogatott szervezet, akkor a kiegészítő sportfejlesztési támogatással az állami sport célú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 474/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet szerint kell elszámolnia a végső felhasználónak az illetékes ellenőrző szervezet felé.”

5. § Az R. 14. §-a a következő (6b) bekezdéssel egészül ki:
„(6b) A sportfejlesztési program meghosszabbítása iránti kérelemről a jóváhagyást végző szervezet a sportági keretösszegre figyelemmel dönt.”

6. § Az R. 15/C. §-a a következő (3a) bekezdéssel egészül ki:
„(3a) Az utóellenőrzés lefolytatásáról való döntésnek halasztó hatálya van az utóellenőrzéssel érintett, visszafizetési kötelezettséget megállapító döntésre.”

7. § (1) Az R. 16. § (24) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(24) E rendeletnek a filmalkotások és a látvány-csapatsportok társasági adón keresztül történő támogatási keretösszegének megállapításáról, valamint a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól szóló 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 318/2018. (XII. 27.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Módr8.) megállapított 2. § (1) bekezdés 9. pont c) alpontját, 2. § (6) bekezdését, 6. § (3) bekezdését, 7. § (2a) bekezdését, 10. § (1a), (6) és (6a) bekezdését, 11. § (1a)–(1c) és (4) bekezdését, 13. § (2), (4), (4a) bekezdését, 14. § (13) és (14) bekezdését, 15/A. § (1) bekezdését, 15/B. §-át, 15/C. § (1) és (2) bekezdését, 5/D. és 5/E. alcímét a Módr8. hatálybalépésekor folyamatban lévő sportfejlesztési programok megvalósítása, le nem zárt elszámolások ellenőrzése és eljárások vonatkozásában is alkalmazni kell.”

(2) Az R. 16. §-a a következő (26)–(29) bekezdéssel egészül ki:
„(26) E rendeletnek a Módr8.-cal megállapított 11. § (1) bekezdését a kiegészítő sportfejlesztési támogatás összegének felhasználásáról történő elszámolással összefüggésben a 2019–2020-as támogatási időszaktól kell alkalmazni.

(27) E rendeletnek a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól szóló 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 40/2019. (III. 7.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Módr9.) megállapított 15/C. § (3a) bekezdését a Módr9. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

(28) E rendeletnek a Módr8.-cal megállapított 2. § (1) bekezdés 19. pontját, 2. § (9) bekezdését, 15. § (3a) és (3b) bekezdését, valamint a Módr9.-cel megállapított 11. § (1d) és (1e) bekezdését, valamint 1. mellékletét a 2019–2020-as támogatási időszaktól kell alkalmazni.

(29) E rendeletnek a Módr9.-cel megállapított 4. § (3a) és (6) bekezdését, 6. § (1a) bekezdését, 10. § (6b) bekezdését és 14. § (6b) bekezdését a 2019. január 1-jén folyamatban lévő és az azt követően indult ügyekben kell alkalmazni.”

8. § Az R. 1. melléklete helyébe az 1. melléklet lép.

9. § (1) Az R.
a) 2. § (3a) bekezdésében a „február 15. napjáig” szövegrész helyébe a „március 15. napjáig” szöveg,
b) 2. § (3b) bekezdésében a „támogatás, valamint” szövegrész helyébe a „támogatás, kiegészítő sportfejlesztési támogatás, valamint” szöveg
lép.

(2) Az R. 2. § (3a) bekezdésében a „március 15. napjáig” szövegrész helyébe a „február 15. napjáig” szöveg lép.

10. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 9. § (2) bekezdése 2019. július 1-jén lép hatályba.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

1. melléklet a 40/2019. (III. 7.) Korm. rendelethez

„1. melléklet a 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelethez

Elszámolásért felelős személy neve és telefonszáma:

Összesített elszámolási táblázat

Támogatott szervezet neve									
Végző felhasználó kedvezményezett neve									
Jóváhagyott sportfejlesztési program száma									
Támogatási jogcím megnevezése									
A jogcímen jóváhagyott közvetlen támogatási összeg									
A jogcímen jóváhagyott közvetlen támogatási összeghez kapcsolódó önrész									
A jogcímen lehívott közvetlen támogatási összeg									
Kiegészítő sportfejlesztési támogatás összege									
Az elszámolás módja (az ÁFA-levonási nyilatkozatnak megfelelően, aláhúzandó)		1.) Bruttó /nincs ÁFA levonás/,		2.) Nettó /ÁFA levonás/,		2.A) Bruttó /elkülönítetten kezelt támogatott tevékenység/			
Sor-szám	Számla száma	Számla kibocsátója	Konkrét esemény, feladat, tevékenység, eszköz megnevezése	Számla kelte	Számla teljesítésének időpontja	A számla kifizetésének időpontja	Számla bruttó értéke	A számlából elszámolni kívánt érték	A számlából elszámolni kívánt közvetlen támogatási összeg
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									

9.									
10.									
ÖSSZESEN:									

Büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy az alább felsorolt számlák hitelesek, és csak a sportigazgatási szerv felé, a(z)
iktatószámú sportfejlesztési programmal kapcsolatban lettek elszámolva. Igazolom, hogy az elszámolásban foglaltak a hatályos pénzügyi és számviteli előírások szerint
kerültek felhasználásra, kifizetésre és könyvelésre.

Az elszámolás kelte:

P. H.

.....
a képviseletre jogosult személy neve és aláírása"

IV. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei

A Magyar Nemzeti Bank elnökének 11/2019. (III. 7.) MNB rendelete a pénzmossás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény végrehajtásának az MNB által felügyelt szolgáltatókra vonatkozó, valamint az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvény szerinti szűrőrendszer kidolgozásának és működtetése minimumkövetelményeinek részletes szabályairól szóló 45/2018. (XII. 17.) MNB rendelet módosításáról

A pénzmossás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 77. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (9) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

- 1. §** A pénzmossás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény végrehajtásának az MNB által felügyelt szolgáltatókra vonatkozó, valamint az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvény szerinti szűrőrendszer kidolgozásának és működtetése minimumkövetelményeinek részletes szabályairól szóló 45/2018. (XII. 17.) MNB rendelet 18. § (1) bekezdés 12. pontja helyébe a következő rendelkezés lép:
- (A szolgáltató a Pmt.-ben meghatározottakon kívül egyszerűsített ügyfél-átvilágítást alkalmazhat, amennyiben ügyfele)*
- „12. 2018. október 17. napját megelőzően lakás-előtakarékosági szerződést kötött, amely alapján az éves elhelyezendő megtakarítás összege nem haladja meg a lakástakarékpénztárakról szóló törvény szerinti legmagasabb összegű éves állami támogatás maradéktalan igénybeviteléhez szükséges összeget, vagy megkötött lakás-előtakarékosági szerződéshez kapcsolódóan lakáskölcsön vagy áthidaló kölcsön szerződést kötött, vagy 2018. október 16. napját követően saját vagy a lakástakarékpénztárakról szóló törvény szerinti kedvezményezett javára kötött szerződés alapján személyenként egy-egy szerződés tekintetében havi húszezer forintot meg nem haladó betétet helyez el,”
- 2. §** Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.

Dr. Matolcsy György s. k.,
a Magyar Nemzeti Bank elnöke

VI. Az Alkotmánybíróság határozatai, teljes ülési állásfoglalásai és végzései

Az Alkotmánybíróság 3/2019. (III. 7.) AB határozata a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

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

h a t á r o z a t o t:

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

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Dr. Karsai Dániel Ügyvédi Iroda (1056 Budapest, Nyáry Pál utca 10., ügyintéző dr. Karsai Dániel András ügyvéd) által képviselt Amnesty International Magyarország (1064 Budapest, Rózsa utca 44., nyilvántartási szám: 01-01-00011273, képviseli: Fülöp Ágnes) indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság), valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdése (nullum crimen sine lege) rendelkezéseivel, és ezért semmisítse meg azt. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.
- [2] 1.1. A panasz az indítvány alátámasztására részletesen foglalkozik az általános háttérrel az indítvány szóhasználata szerint, és az indítványozó bemutatásával. Ennek keretében említést tesz a civil szervezeteknek a jelenkor közbeszédében és jogalkotásában való mikénti megjelenéséről hazánkban, a támadott szabály módosításának előzményeiről, az állam és egyes civil szervezetek kapcsolatáról.
- [3] 1.2. Az indítványozó utal arra, hogy a panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő, ilyen esetben igazolni kell egyebek között az indítványozó érintettségét és a támadott szabály közvetlen hatályosulását.
- [4] A panasz az érintettség körében (nemzetközi példák mellett) az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozik: eszerint az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. Utalva a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban megállapítottakra, arra hivatkozik, hogy a jogszabály olyannyira tág körben és elmosódott definíciót ad a bűncselekményre, hogy annak gyakorlatilag bármikor bárki az alanya lehet, így – hasonlóan a titkos megfigyeléshez – jelen esetben is megállapítható az érintettség. Utal arra,

hogy a személyes érintettség el nem ismerése estén meg kellene várnia, hogy valaki ellen konkrét büntetőeljárás induljon, és ekkor már valószínűleg nem lenne mód az alkotmányjogi panasz benyújtására, elkésettség miatt, hanem be kellene várni a büntetőeljárás végét és az esetleges büntetőjogi szankciókat, ami jogállamban elfogadhatatlan. Az indítvány tartalma értelmében az olyan büntető anyagi jogi szabálynál, ahol a norma nagy fokú homályossága miatt – mint jelen ügyben is – nem lehet bizonyossággal meghatározni, hogy az kire és milyen cselekményre lesz alkalmazandó, nem lehet megtagadni az indítványozói jogot. A Btk. kifogásolt szövege olyan tág fogalmakat használ, amelyekbe szinte minden és mindenki belefér, a jogszabály értelmezhetetlen, tág teret ad a rosszhiszemű értelmezésnek.

- [5] A panasz szerint ugyanilyen okból nincs akadálya a közvetlenség (közvetlen hatályosulás) követelménye teljesülése megállapításának sem. A büntetőjogi normák abszolút szerkezetűek, amennyiben a bennük foglalt tényállás megvalósul, azt az elkövetőre alkalmazni fogják, kibúvó nincs. Az említett homályosság miatt nincs lehetősége a panaszosnak arra, hogy előzetesen felmérje, rá alkalmazni fogják-e ezt a normát.
- [6] 2. Az indítványozó szerint a jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést fogalmaz meg, mert az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia a jelen ügyben megtámadotthoz hasonló, teljesen kiszámíthatatlan büntetőjogi normák alkotmányosságáról, valamint arról is, hogy lehetséges-e egy jogállamban a szólásszabadság és az egyesülési jog korlátozása büntetőjogi eszközökkel a migráció témakörében, és annak mik az alkotmányos határai.
- [7] 2.1. A panasz szerint a Btk. 353/A. §-a nem büntetőjogi norma, az alkotmányos büntetőjog egyik elemének sem felel meg. A diszpozíció ugyanis nem világos, nem előrelátható, nem határozott, és nem körülhatárolt. Büntetni rendel minden olyan „szervező tevékenységet”, mely menedékjogi eljárás kezdeményezését teszi lehetővé „üldöztetésnek” ki nem tett személyek számára, illetve ilyen személyek számára tartózkodási jogcím szerzésére. A jogszabály a szervező tevékenységre példálózó felsorolást ad. Ez önmagában a normavilágosság és főként az alkotmányos büntetőjogi értelemben vett határozottságnak a sérelme – büntetőjogi felelősséget ugyanis zártan kell meghatározni, amire egy példálózó felsorolás per definitionem gyakorlatilag sohasem alkalmas. Nem véletlen, hogy a Btk. mindösszesen egy helyen (a közösség tagja elleni erőszak – Btk. 216. §) használja a „különösen” kifejezést a példálózó felsorolás eszközeként, egyébként ettől mereven elzárkózik.
- [8] A jogszabály példálózó felsorolásának egyik eleme is („határmegfigyelés szervezése”) nyelvtani szempontból magyartalan és nem értelmezhető. A jogrendszer egyéb normái sem adnak erről eligazítást, kapcsolódó bírói gyakorlat nem létezik. Ugyanilyen értelmezhetetlen az „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” fordulat. Az információs anyag kifejezést a magyar jog eddig nem ismerte. Információs anyag bármi lehet, így ez a fogalom megengedhetetlenül tág, büntetőjogi felelősség alapjául nem szolgálhat. A „hálózatot épít vagy működtet” kifejezés sem világos, nem lehet tudni, hogy pontosan milyen hálózat és milyen építésére gondolt a jogalkotó.
- [9] 2.2. A panasz értelmében a Btk. 353/A. §-a nem felel meg a büntetőjog ultima ratio-jellegének sem. A szándékosan homályos és két-vagy többértelmű jogszabályból egyvalami világos: célja azoknak a megfélemlítése, akik a menekültügy területén dolgoznak, vagy csupán nem mindenben értenek egyet az ebben a körben folytatott kormányzati stigmatizációs kampánnyal. A jogszabály olyan, teljesen legális tevékenységeket fenyeget büntetőjogi szankcióval, mint a jogi képviselő nyújtása, vagy a humanitárius szolgáltatások nyújtása Magyarországon menedéket kérőknek. A jogszabály abszurditását és alaptörvény-ellenességét az is jól mutatja, hogy a menedéket kérő kérelme megalapozatlanságát előre kellene tudni – hiszen, ha utóbb pl. egy ügyvéd ügyfelének kérelmét a menekültügyi hatóság elutasítja, úgy könnyen ezen büntetőjogi előírás fenyegetettségében találhatja magát. A szabály kriminalizálja áttételesen magát a menedék-kérelmet is. Egy jogállamban – de még egy mérsékelt autoriter rendszerben is – a jogi képviselőt mindenkinek jár; az ebben való részvételt sem magánszemélyek sem szervezetek tekintetében büntetni nem lehet.
- [10] 2.3. A panasz értelmében a törvény sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, azzal, hogy vele szemben a büntetőjogi szankció alkalmazását helyezi kilátásba, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban, ún. dermesztő hatást váltva ki. Az indítványozó több alkotmánybírósági határozat felhívása mellett hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közügyekben történő véleménynyilvánítás tekintetében a büntetőjogi védelem – mint ultima ratio – a szélsőséges magatartások szankcionálására korlátozódik, a védett véleménynyilvánítás dekriminalizációja az európai országok körében régóta érvényesülő tendencia. Az alkotmányos védelem büntetőjogi intenzitását elemezve az Alkotmánybíróság már korán rögzítette, hogy az európai országokban egyértelműen tapasztalható trend a büntetőjogi eszközök háttérbe szorulása

a közügyek területén történő véleménynyilvánítás tekintetében. A büntetőjogi szankció elrettentő, stigmatizáló hatása a véleménynyilvánítás tekintetében komoly visszatartó hatást gyakorolhat. Ennek következtében az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a közügyekben történő véleménynyilvánítás büntetőjogi eszközökkel történő korlátozásának fenntartása kizárólag azokkal a legsúlyosabb esetekkel szemben nyújthat oltalmat, amikor a közölt vélemény alkotmányos jogot sért vagy a jogsérelem veszélye közvetlenül jelen van [13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [30], 3328/2018. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [78]].

- [11] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A panasz értelmében a törvény célja egyértelmű: megfélemlítés. Más célja valójában nincsen, más alapvető jog érvényesülését nem segíti elő, más alkotmányos értéket nem véd, habár felmerülhet, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésében foglalt „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be” fordulat érvényesülésének szolgálatában áll. Hogy egy adott alaptörvényi szakasz valóban közvetít-e ilyen értéket, mindig az adott, szabályozni kívánt életviszony teljes kontextusában kell megvizsgálni. Magyarországon „idegen népesség betelepítésének” vagy betelepülésének veszélye objektíven alátámasztható bizonyítékokkal kimutathatóan nem létezik. Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének első mondata pusztán deklaráció csupán, valódi, értelmezhető tartalommal csak egy szűk körben bír ténylegesen. Ez a tartalom nem más, mint propaganda. Az Alaptörvény ezen szakasza propagandacélt és nem alkotmányos célt tételez. Az alapjogi teszt alkalmazása tehát meg is állhatna ezen a ponton, hiszen védendő alapvető jog vagy érték hiányában a szükségesség és arányosság vizsgálata már fel sem merülhet.
- [12] Az Alaptörvény B) cikke deklarálja a jogállamiság elvét, mely minden jogszabályt átható szabály. A jogállamiság elvének része a normavilágosság elve is, melynek részeleme az előreláthatóság. A támadott büntetőjogi norma olyan általános megfogalmazású, hogy nem látható előre, hogy kire – és kire nem – fogják alkalmazni. Szólásszabadság alkotmányosan elfogadható korlátjául tehát már ezen okból sem szolgálhat.
- [13] A törvény összes tényállása „szólás”-nak minősül, hiszen kiállítás egy eszme mellett: nevezetesen az emberi jogok (jelen esetben eljárási jogosultságok) mellett. A törvény ezen kiállást kívánja ellehetetleníteni, de legalábbis megnehezíteni. Ez a dermesztő hatás sem a bemutatott alkotmánybírói sem a strasbourgi sztranderdeknek nem felel meg. Idegen népesség magyarországi betelepülése nem valós veszély. A norma csak látszólagosan büntetőjogi, valójában tetszés szerint bárkire ráhúzható. Egy olyan norma, melyről egy kiemelt közügyekben való megszólalást szankcionál büntetőjogi eszközökkel úgy, hogy csak egy dolog bizonyos vele kapcsolatban: a kiszámíthatatlansága, olyan visszatartó erőt jelent, mely nem tekinthető sem feltétlenül szükségesnek, sem az elérni kívánt céllal arányosnak, sem a szólásszabadság lényegét tiszteletben tartónak.
- [14] A migráció csökkentésére számos egyéb eszköz is van, ideértve magát a büntetőjogot is, hiszen a Btk. 353. §-a büntetni rendeli az embercsempészt, 354. §-a a jogellenes tartózkodás elősegítését, a 355. §-a a családi kapcsolatok létesítésével való visszaélést, a 356. §-a a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatását. Az illegális bevándorlás elleni küzdelemre tehát már jelenleg is bőségesen rendelkezésre állnak büntetőjogi eszközök, újabb büntetőjogi tényállásra „feltétlenül” tehát nincsen szükség.
- [15] A panasz értelmében az arányosság követelménye nyilvánvalóan nem megtartott. Ebben a körben már egy törlési kötelezettség és eljárási költségek megfizetésére kötelezés sem állta ki az emberi jogi próbát – ami relatíve enyhe szankció polgári jogi értelemben. Ennek fényében szinte indokolást sem igényel az, hogy adott esetben akár szabadságvesztéssel is fenyegető büntetőjogi tényállás/szankció jogi sorsa mi lenne Strasbourgon – illetve minek kell lennie, a korábban ismertetett alkotmánybírói esetjog alapján.
- [16] A panasz értelmében a törvény egyik fordulata minimálisan bizonyosan „szólás”-nak minősül, nevezetesen a 353/A. § (5) bekezdés b) pontjában szereplő „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” fordulat. Az információáramlásban való részvétel a szólás maga. A migráció témájában és témájáról információs anyagok útján kommunikálni az ebben a nagyon aktuális kérdéssről folyó diskurzusban való részvétel. Az ilyen információs anyagokkal lehet vitatkozni, elvetni, készítőjével vitatkozni.
- [17] 2.4. A panasz hivatkozik arra is, hogy a törvény az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított jogait is sérti, azzal ellentétes.
- [18] Bár az Alaptörvény nevesítve csak a szervezetek létrehozását és az azokhoz való csatlakozást nevesíti, e jog tartalma szélesebb: magában foglalja azt is, hogy a szervezetek törvényes céljaik elérése érdekében szabadon működhetnek. Az egyesülési jog mindenként – természetes személyeket és jogi személyeket is – megillető alapvető szabadságjog; az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet célját sem az alkotmányozó, sem a jogalkotó nem határozza meg konkrétan, tehát minden olyan célra alapítható szervezet, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. Az egyesülési jog tartalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában az jelenti, hogy mindenkinek

joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen. Az érintett személytől függ, hogy milyen szervezet, közösség megalakításában, illetőleg tevékenységében vesz részt.

- [19] Az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is. „Cselekvési autonómiával” a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok is rendelkeznek. Döntéseiket alapszabályuk, alapító okiratuk, vagy a létrehozásukról, alapításukról készített társasági szerződésben foglalt célkitűzéseik alapján gazdaságossági vagy más, pl. közérdekű rendeltetésük figyelembevételével kell megalkotniuk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szervezetek cselekvési autonómiája is védelmet élvez. Ez a védelem nem azonos a természetes személyek alkotmányos jogait megillető védelemmel. Az Alaptörvény mindenki számára biztosítja, hogy a törvény által nem tiltott célra szervezetet hozzon létre, illetve ahhoz csatlakozzon. Ez a jog elsősorban az egyesülés célja megválasztásának a szabadságát jelenti, és e célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, továbbá az ehhez való csatlakozás és a kilépés önkéntességét.
- [20] A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége garantálja a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is. Az alkotmányos demokráciákban az egyesületek a civil társadalom autonóm szerveződései. Az Alaptörvény e szerveződések alakításának és működésének szabadságát erős alapjogi védelemben részesíti. Az Alkotmánybíróság esetjoga pedig elismeri az egyesületek cselekvési autonómiáját, amely alapján az egyesületek az általuk meghatározott közérdekű rendeltetésüknek megfelelően állapítják meg alapszabályukat és hoznak egyedi döntéseket. Az egyesületi autonómia tehát a szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. Az egyesületek tevékenysége feletti, a szervezeti autonómiát korlátozó állami kontroll kizárólag akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az elkerülhetetlenül szükséges valamely kiemelkedően fontos alkotmányos cél elérése érdekében, és a kontroll mértéke e cél elérésével arányos mértékű.
- [21] Jelen alkotmányjogi panasz indítványozójának a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásából kiolvasható cél szerinti leírása azt rögzíti, hogy az Amnesty International Magyarország arra törekszik, hogy a világban minden egyes ember egyenlően élhessen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más emberi jogi egyezményekben foglalt jogokkal. Az Amnesty International Magyarország célja, hogy kutatásaival, tevékenységével megakadályozza, illetve megelőzze ezen jogok megsértését. A Magyarországon 1990 óta bejegyzett és törvényesen működő civil szervezet célja tehát a minden embert megillető emberi jogok előmozdítása, törvényes keretek között és törvényes eszközökkel történő elérése. Nem politikai párt, nem követ direkt politikai célokat. Az indítványozó tehát már céljában is túlterjeszkedik a magyar állampolgárokat illető jogok érvényesítésének szándékán, és azokat egyetemes szinten, származásra, állampolgárságra tekintet nélkül mindenki számára kívánja biztosítani. Az indítványozó törvényes célja elérése érdekében működik, ez a törvényes cél pedig kiterjed a Magyarország területére érkező, saját hazájából menekülő emberek jogvédelmére és segítésére is. A törvényes cél elérése érdekében való működést a fenti gyakorlat értelmében alkotmányos védelem illeti, így a jelen beadványban támadott Btk. tényállás tulajdonképpen az alkotmányos védelmi igénnyel illetett tevékenység, a törvényes cél érdekében való működést támadja és lehetetlenné teszi a dermesztő hatásával.
- [22] A támadott büntetőjogi norma olyan általános megfogalmazású, hogy nem látható előre, hogy mire – és mire nem – fogják alkalmazni. Egyesülési szabadság alkotmányosan elfogadható korlátjával tehát már ezen okból sem szolgálhat. Az indítványozó álláspontja szerint másik alapjog nem hozható fel az egyesülési jog korlátozása mellett a jelen esetben, így csupán az alkotmányos érték az, ami felmerülhet (pl. nemzetbiztonság, közrendvédelem stb.). A panasz azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy létezik-e valójában védendő alkotmányos érték a korlátozással kapcsolatban, utal a szólásszabadság körében kifejtett érveire, melyek az egyesülési jog kapcsán is irányadók – nincsen ilyen valóban védendő alkotmányos érték. Ha abból kell kiindulni, hogy alkotmányos érték elegendő érv a korlátozás szükségessége mellett, úgy az arányosság kapcsán a panasz értelmében három, egymást követő kérdést kell megválaszolni. Ezek: a) alkalmasság, avagy a logikai összefüggés az elérni kívánt cél és az eszköz között; b) szükségesség, avagy létezik-e alternatív korlátozási lehetőség vagy elengedhetetlen az alapjogba való beavatkozás; c) szűk értelemben vett arányosság, vagyis az okozott sérelem és az elérni kívánt cél arányban áll-e egymással.
- [23] Általánosságban nem lehet azt mondani, hogy egy cselekmény kriminalizálása visszatartó hatással bírna. Jelen ügyben pedig különösen nem lehet erre következtetni, hiszen az indítványozó egyesülési joga keretében kitűzött célja elérésének immanens eleme az a tevékenység, amely törvényi szinten büntetőjogi tilalom alá esne. Összességében nem alkalmas eszköz a kriminalizáció az alkotmányos érték védelmének elérésére. Ha valóban léteznek olyan okok, amelyek az indítványozó egyesülési jogát korlátozni rendelik, úgy a jelenleg hatályos jogrendszer ismeri a működés ellenőrzését törvényességi szempontból, amely legsúlyosabb esetben akár az egyesület bíróság általi megszüntetéséhez is vezethet. Tehát amennyiben a jogalkotó valamely, az egyesülési

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

II.

[24] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

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

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

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

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

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

[25] 2. A Btk. érintett rendelkezései:

„Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása

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

a) 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, vagy

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

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

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

a) vagyoni haszonszerzés végett,

b) több személynek segítséget nyújtva, vagy

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

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

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

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

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

c) hálózatot épít vagy működtet.”

III.

[26] 1. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Ügyrend 31. §

- (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.
- [27] 1.1. A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek.
- [28] Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálándó törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [29] A törvény 2018. július 1-jén lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt 2018. október 16-án, határidőben nyújtották be.
- [30] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételeket.
- [31] 1.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [32] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat popularis actio-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]}.
- [33] Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változtatától” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [34] Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. „Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [35] Az általános követelmények részben eltérő módon érvényesülhetnek a büntető anyagi jog szabályainak vizsgálatakor, fokozottan figyelemmel kell ugyanis lenni arra, hogy a büntetőjog végső eszköz (ultima ratio) a jogi felelősség rendszerében; a legsúlyosabb jogkövetkezmények a büntetőjogban alkalmazandók. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz természetesen a Btk. vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. Még inkább indokolt lehet a befogadás, ha a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti. Mivel az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján a jogszabályok betartása mindenkire kötelező, ezekben az esetekben a büntető tényállás hatálybalépése azzal jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartásukat

azonnal abba kell hagyniuk, ellenkező esetben büntetőeljárás indul ellenük. A büntetőeljárás ultima ratio jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés kockázatát.

- [36] 1.3. A Btk. 353/A. §-a büntető anyagi jogi tényállás. Büntetni rendeli a jogellenes bevándorlás elősegítését, támogatását, ezáltal a hatálya alá tartozó magatartásokat illetően visszatartó hatása van, közvetlen hatályosul, további jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül érvényesül. A kifogásolt törvény jelenvaló módon és közvetlenül érinti azokat a természetes személyeket, akik a tényállás hatálybalépése előtt az abban tilalmazott magatartást törvényesen folytatták, a sérelmezett rendelkezések tehát további végrehajtó aktus nélkül változtatják meg a természetes személyek jogi pozícióját. Az indítvány részletesen tartalmazza, hogy az indítványozó szervezet – nyilván tagjai és munkatársai cselekményeként – olyan tevékenységek folytatására jött létre, amelyek az új tényállás eredményeként tiltottá, büntetéssel fenyegetetté válhatnak. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a Btk. 353/A. §-a az indítványozó szervezet tevékenységét végző magánszemélyek vonatkozásában közvetlenül hatályosulhat, ami a kivételesség feltételének fennállását alátámasztja.
- [37] 1.4. A Btk. 353/A. §-a címzettje ugyanakkor a természetes személy. Elkövetője lehet, „aki” a tényállást tettesként vagy részesként megvalósítja. Jogi személlyel szemben a tényállás nem alkalmazható közvetlenül, az indítványozó pedig jogi személy. Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy egyrészt a kivételesség feltétele, másrészt a közvetlen érintettség a jogi személy tekintetében is megállapítható-e.
- [38] A Btk. 63. § (1) bekezdése az intézkedések között nevesíti a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény szerinti intézkedéseket. A sérelmezett rendelkezések további végrehajtó aktus közbejöttével változtathatják meg az indítványozó jogi pozícióját. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) az intézkedések alkalmazását feltételekhez köti (2. §). Ezek között szerepel, hogy az intézkedések akkor alkalmazhatók a jogi személlyel szemben, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy a) vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, b) tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.
- [39] Ezeknek a feltételeknek a fennállását általában a jogalkalmazás során lehet vizsgálni és észlelni.
- [40] A Btk. 353/A. §-a ugyanakkor új jogszabály. Nincs az egyes tényállási elemeinek értelmezéséhez tapadó olyan bírói gyakorlat, amelyet figyelembe lehetne venni a közvetlen alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételei teljesülésének ellenőrzésekor. Az indítványozó olyan szervezetnek tartja magát, amely a tagjain és önkéntesein keresztül segítséget nyújt egyebek között azoknak a személyeknek, akik bevándorlónak vallják magukat anélkül, hogy ennek illegális voltát elismernék. A Btk. tényállásai, a „jogellenes tartózkodás elősegítése” (Btk. 354. §-a) és az „embercsempészség” (Btk. 353. §-a) a Tanács 2002/90/EK irányelvét (2002. november 28.) hajtják végre (a továbbiakban: Irányelv), ez utóbbinál az előkészülete is büntetendő. Az Irányelv alapján büntetni kell a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást az irányelvben meghatározott körben, a felbujtót vagy bűnszegédi elkövetést, valamint a kísérletet is; az Irányelv említést tesz a jogi személyek felelősségéről is.
- [41] A 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat indokolásának [28] bekezdése értelmében, habár a személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti, az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. A jelen esetben a szoros kapcsolatot támasztja alá az, hogy az indítványozó saját állítása szerint „részt vesz abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülteket emberségesebb körülmények között fogadják és olyan globális rendszer alakuljon ki, ahol minden ország arányosan részt vállal a feladatok ellátásából.”
- [42] A Btk. 353/A. §-a szervező tevékenységre vonatkozik és büntetendővé nyilvánítja azt is, aki a bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat. Továbbá a Tv. 3. § (2) bekezdése értelmében a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedéseknél nem feltétel, hogy az elkövető kilétét a nyomozásban megállapítsák, vagy a bűncselekmény elkövetése miatt elítéljék.
- [43] Az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséget tulajdonított az alábbi körülményeknek is. 2019. január 1-jével hatályba lépett az Alaptörvény 28. cikkének az Alaptörvény hetedik módosításával kiegészített szövege. Eszerint a bíróságoknak a jogszabályok célja megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály

megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venniük. Az új tényállást alkalmazó bíróság annak értelmezése során tehát köteles a miniszteri indokolásból kiindulni.

- [44] A 353/A. §-t az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény 11. §-a iktatta a Btk.-ba. A 11. §-ához kapcsolt miniszteri indokolás értelmében az új szabály kifejezetten szervezetek (és nem csak természetes személyek) fenyegetésére irányul: „gyakorlati tapasztalatok igazolják, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő, a Magyarországon jogellenesen tartózkodó személyek a magyar területre történő bejutásukhoz segítséget, támogatást kapnak nem csak nemzetközi, hanem magyar szervezetektől is, amellyel szemben indokolt büntetőjogi eszközzel fellépni. Az új tényállás bevezetésével az ilyen tevékenységnek szervezeti, személyi, tárgyi kereteket biztosító jogi személyek felelőssége is vizsgálható, és azok – a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény szerinti feltételek fennállása esetén – szankcionálhatók lesznek.” Az indítvány pedig utal arra, az indítványozó szervezeti, személyi, tárgyi kereteket biztosít a menekülők fogadása érdekében, vagyis a jogi személy szervezet (és tagjai) humanitárius tevékenységük részeként formálisan olyan tevékenységet folytatnak, amely a miniszteri indokolásban hivatkozott tevékenységre emlékeztet, így a Btk. módosítása e tevékenységük beszüntetésére kényszeríti őket, ha vonatkozik rájuk. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállást – ebben a szabályozási környezetben – a panasz megfelelő mértékben igazolja. A jogi személy, az adott esetben az egyesület szervezője vagy vezetője magatartására figyelemmel a Btk. 353/A. §-ának a hatóköre – értelmezéstől függően – a jogi személy indítványozót közvetlenül, és további jogalkalmazás nélkül érintheti. Bár a jelen ügyben vizsgált bűncselekmény elkövetője természetes személy lehet, de nem lehet kizárni, különösen a Tv.-re figyelemmel, hogy kivételesen szervezetre is kiterjedhetnek jogkövetkezmények. Összességében tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkövetelt kivételesség ebben a vonatkozásban is az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának szükségessége mellett szól.
- [45] 1.5. Az érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményeinek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazása szempontjából mint kétségtelenül kivételes helyzet, a Btk. új tényállására vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazás az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igénye határozza meg, amelyben az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében, valamint az Abtv. 2. §-ában foglaltakra tekintettel – alkotmányvédő funkciójánál fogva alapvető és meghatározó szerepe van.
- [46] Az Alaptörvény már hatálybalépésekor – az értelmezési keretét biztosító Nemzeti hitvallás szerint (így különösen annak második, ötödik, hatodik és tizenharmadik fordulatában) – tartalmazta azokat a sajátosságokat, amelyek a szuverenitás védelmét és megóvását szolgálták. A 2015 óta bekövetkezett események, az Európai Unió külső határain rövid időn belül ellenőrizhetetlenül és jogellenesen belépő tömegek, ennek következtében a határellenőrzés schengeni rendszerét ért kihívások, valamint az e jelenségekkel szembeni védekezés mindenkit kielégítő közös rendszerének hiánya új megoldásokat igényelt. Ennek részeként Magyarország a hetedik alaptörvény-módosítással a Nemzeti hitvallás jelenleg tizenkilencedik fordulatában a magyar szuverenitás és alkotmányos identitás védelmét egyértelmű és meghivatkozandó követelménnyé tette. Kimondta ugyanis: „[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”. Ez alapozta meg azokat az új sarkalatos törvényeket, illetőleg már meglévő törvények, mint jelen ügyben a Btk. további szigorítását az állam alapvető kötelességének céljából, amely az Alaptörvény mellett összhangban van Magyarország európai uniós tagságából származó, különösen a schengeni határok védelmére vonatkozó kötelezettségeivel is.
- [47] 1.6. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak értelmében az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult eljárásban, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [48] Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a panasz alapján az, hogy a nem megengedett bevándorláshoz kapcsolódó szervező tevékenység büntetendővé nyilvánítása a Btk. 353/A. §-a szerint a nullum crimen sine lege elve, továbbá a véleményszabadság és az egyesülési szabadság tükrében az Alaptörvénnyel összhangban áll-e.
- [49] 1.7. Az Alkotmánybíróság európai uniós eljárásokkal összefüggésben saját eljárását több esetben is felfüggesztette, ha ugyanazon tárgyban az Európai Unió Bírósága előtt eljárás volt folyamatban [3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés]. A jelen alkotmányjogi panasszal érintett tárgykörben Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás van ugyan folyamatban (Európai Bizottság, 20182247 számú eljárás, IP-19-469. számú közlemény), de ez még nem került bírósági

szakaszba, az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján indokolással ellátott véleményt küldött Magyarország Kormányának. Az Alkotmánybíróság ezért nem látta akadályát ebből az okból sem az alkotmányjogi panasz elbírálásának.

IV.

- [50] Az Alkotmánybíróság áttekintette az új büntető tényállás közjogi összefüggéseit.
- [51] 1. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kiegészítette az Alaptörvény XIV. cikkét. A jelenleg hatályos rendelkezés szerint Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.
- [52] Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése rögzíti a menedékjog biztosításának anyagi jogi – pozitív és negatív – feltételeit, amit a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) részletez, illetve eljárási feltételekkel és szabályokkal kiegészít. A menekültként való elismerését kérő e státuszához kapcsolódóan – többek között – jogosult a Met.-ben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre [5. § (1) bekezdés]. Ez a szabályozás adja azt a keretet, mely szoros kapcsolatot mutat az Alaptörvény XIV. cikkében, illetve más rendelkezéseiben foglaltakkal, vagyis alapjogi védelem a menekültként való elismerésben (illetve kiegészítő védelemben) részesült személyeket, továbbá korlátozottan azokat a személyeket illeti meg, akik az elismerési eljárás résztvevői. Az alapjogi védelem nem terjed ki ugyanakkor a menedékjog hatálya alá nem tartozó, illetve ahhoz szorosan nem kapcsolódó tevékenységekre, így az illegális bevándorlásra, illetve tartózkodásra és értelemszerűen nem áll fenn alapjogi védelem azokban az esetekben sem, amikor a menedékjogi eljárással visszaélve legalizálja valaki a magyarországi tartózkodását. A védelem az alaptörvény-módosítást követően egyértelműen nem terjed ki azokra sem, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve. A felsorolt esetekre vonatkozó szabályozásra ekként nem kell alkalmazni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó követelményeit a menedékjog vonatkozásában.
- [53] Mindemellett a jogalkotó új Btk. tényállást is alkotott. A támadott rendelkezést a Btk.-ba iktató, az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény indokolása szerint „a jogellenes bevándorláshoz kapcsolódó szervezői, támogató tevékenység jellegének megváltozása és hatásainak fokozott veszélye indokolja a Btk. módosítását és az új tényállás beiktatását. Az illegális migrációhoz kapcsolódóan a menedékjogi eljárás visszaélészerű igénybevétele, illetve a hazánk területén való tartózkodást elősegítő szervezői tevékenység közrendet és közbiztonságot fokozottan veszélyeztető volta igazolja, hogy akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni ezen magatartásokkal. Erre figyelemmel a Btk.-nak a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezete kiegészül egy új tényállással, a jogellenes bevándorlás elősegítésével.”
- [54] 2. A szabályozási környezet vizsgálatához szükséges áttekintetni az Irányelv rendelkezéseit is. Az Európai Unió céljai közé tartozik az illegális bevándorlás elleni küzdelem. Az Irányelv preambuluma ennek jegyében kimondja:
 „(2) Következésképpen az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket kell hozni nemcsak a szigorú értelemben vett jogellenes határátlépéssel összefüggésben, hanem akkor is, ha ennek célja az emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása.
 (3) Ebből a célból feltétlenül közelíteni kell a meglévő jogszabályi rendelkezéseket, különösen egyrészt a szóban forgó bűncselekmény és a kivételek eseteinek pontos meghatározását, amely ennek az irányelvnek a tárgyát képezi, másrészt pedig a szankciókra, a jogi személyek felelősségére és a joghatóságra vonatkozó minimális szabályokat, amelyek a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i 2002/946/IB tanácsi kerethatározat tárgyát képezik.”

- [55] Az Irányelv a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szól. Ennek keretében az Irányelv 1. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy szankciókat állapítsanak meg az alábbiakkal szemben:
- „a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon;
- b) bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon.”
- [56] Az Irányelv kimondja azt is, hogy „[B]ármely tagállam határozhat úgy, hogy az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magatartást nem szankcionálja, hanem saját nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amelyekben e magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás” [1. cikk (2) bekezdés].
- [57] Az Irányelv büntetni rendeli a felbujtót, a bűnsegédet, a kísérletet is (2. cikk).
- [58] Az Irányelv a be- és átutazáshoz nyújtott segítség szankcióit nem köti anyagi haszonszerzési célhoz, míg a jogellenes tartózkodáshoz segítségnyújtást akkor kell büntetni, ha az „anyagi haszonszerzés céljából” történik. Az Irányelvet közvetlenül végrehajtó szabály hazánkban az embercsempészség és a jogellenes tartózkodás elősegítése. Ez utóbbiak segítségnyújtást jelentenek más személyek jogellenes alapcselekményeihez (az alapcselekmény a tagállam területére jogellenes beutazás, átutazás, jogellenes tartózkodás).
- [59] Az Irányelv hatálya elvileg kiterjed a humanitárius tevékenység képében megjelenő, a jogellenes beutazást, átutazást szándékosan támogató segítségnyújtásra vonatkozó szankciók megállapításának kötelezettségére is [1. cikk (2) bekezdés], kivéve, ha a tagállam úgy határozott, hogy nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amikor e magatartás célja humanitárius segítségnyújtás.
- [60] Az Irányelv és a Btk. 353/A. §-ának viszonyát a jelen eljárásban nem szükséges részletesen meghatározni. Elég annyit megállapítani, hogy az Irányelv szankciókra kötelezi a tagállamokat a jogellenes be- és átutazáshoz, jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást illetően az ott meghatározott körben, de nem zárja ki, hogy a tagállam további intézkedéseket hozzon.
- [61] 3. „A jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása” elnevezésű bűncselekmény az „embercsempészség” és a „jogellenes tartózkodás elősegítése” bűncselekményektől eltér. Az új tényállás további védelmet jelent ezekhez a régebbiekhez képest, mert nem kívánja meg, hogy az új bűncselekmény a jogellenes bevándorlás vagy tartózkodás alapcselekményéhez (ti. az illegális bevándorlók cselekményéhez) olyan közvetlen és feltétlen módon kapcsolódjon, mint az embercsempészségnél és a jogellenes tartózkodás elősegítésénél. Az embercsempészség magában az embercsempészség tényállásában megfogalmazott alapcselekményhez (az államhatár jogszabályi rendelkezések megszegésével történő átlépéséhez) nyújtott segítséget szankcionálja. A jogellenes tartózkodás elősegítése pedig a tagállam területén való jogellenes tartózkodás alapcselekményéhez nyújtott segítséget rendeli büntetni. A jogellenes tartózkodás összefügg az adott tagállam államhatárán történő átlépéssel; ha az adott ország területére való belépés feltételei a belépéskor nincsenek meg, akkor a külföldi tartózkodása jogellenes lesz. (Ebben az esetben az ország területére való belépés, az államhatár átlépése is jogellenes, függetlenül attól, hogy az államhatáron van-e ellenőrzés, vagy nincs. Vagyis ez utóbbiaknál alapcselekmény vagy legalább a megkísérlése, előkészítése nélkül nincs bűncselekmény sem). A Btk. 353/A. §-ának alapesete megvalósulhat hasonló alapcselekmény nélkül; alapesetének elkövetési magatartása a tiltott cél érdekében végzett szervező tevékenység, és nem a segítségnyújtás valamely más jogellenes alapcselekményhez. Az új tényállás ugyanakkor az előbbi bűncselekményekhez tapad, az új tényállás lényege az olyan szervező tevékenység, amely ösztönző, támogató hatású a másik két bűncselekmény alapcselekményeinek (az illegális bevándorlásnak) a lehetséges elkövetői számára. Annak tudata, hogy hazánkban természetes személyek szervező tevékenységet végezhetnek annak érdekében, hogy a nem megengedett bevándorlás megvalósítói ennek ellenére menedékjogi eljárást kezdeményezhessenek, és a jogszerűtlenül tartózkodók mégis tartózkodási jogcímet szerezzenek, biztató lehet a jogellenes be- vagy átutazásban, jogellenes tartózkodásban gondolkodó külföldiek számára (szívóhatás). Valamely cselekmény bűncselekményé minősítése, ezzel kapcsolatban a társadalomra veszélyességének a mérlegelése a törvényhozásra tartozik (más kérdés, hogy konkrét tényállás Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálható). Ezt fejezi ki a Btk. 4. § (1)–(2) bekezdése: bűncselekmény az a szándékosan vagy – ha e törvény a gondatlan elkövetést

is büntetni rendeli – gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli. Társadalomra veszélyes cselekmény az a tevékenység vagy mulasztás, amely mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti.

- [62] A jogellenes belépés vagy a jogellenes tartózkodás elősegítése a közigazgatás rendje elleni cselekmény. Az ilyen cselekményeknek a támogatása mint szervező tevékenység általánosságban büntetendővé nyilvánítható. [A külső határ átlépésének feltételeit rövid idejű tartózkodás esetén az 562/2006/EK rendelet (2006. március 15.), a Határellenőrzési Kódex 4. cikk (1) bekezdése határozza meg. Valamennyi schengeni tagállam külső határán ugyanazok a belépés feltételei. „A külső határokat csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni.”
- [63] A Btk. 353/A. §-a a gondatlan elkövetést nem bünteti. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el. A jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása nemcsak szándékos, hanem célzatos bűncselekmény is, a törvény a célzatot is a cselekmény tényállási elemévé teszi. Ezt fejezi ki az (1) bekezdésében az, hogy a tiltott szervező tevékenységet „annak érdekében” kell folytatni, hogy menedékjogi eljárás kezdeményezése váljék lehetővé olyan személy számára, aki Magyarországon menedékjogra nem jogosult; a szervező tevékenységet „annak érdekében” kell folytatni, hogy jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy Magyarországon tartózkodási jogcímet szerezzen. Az (5) bekezdés kifejezetten utal a célzatra, amikor a szervező tevékenység értelmezéséhez ad támpontokat: szervező tevékenységnek minősül, ha „az (1) bekezdésben meghatározott célból” szerveznek a schengeni külső határ határvonalon vagy határjelénél határmegfigyelést, vagy készítenek információs anyagot.
- [64] A Btk. 353/A. § (1) bekezdés a) pontja vonatkozásában nem annak van jelentősége, hogy a bűncselekményt elkövető személy képes-e előre látni a hatósági eljárás eredményét. A menekültügyi eljárásban számtalan elem vizsgálendő, amely alapján végül döntés születik a státusz megadásáról vagy a kérelem elutasításáról. Ide tartozik az, hogy a kérelmező képes-e igazolni vagy legalább valószínűsíteni az ún. öt ok valamelyike miatt való üldözést vagy az attól való megalapozott félelmet, azt, hogy származási országa vagy szokásos tartózkodása szerinti országa nem tudja, vagy nem akarja védelemben részesíteni; a hatóság vizsgálja az elfogadhatatlansági okok fennállását (pl. biztonságos országból érkezett-e a kérelmező, itt helye van ellenbizonyításnak), vannak kizáró okok (pl. terrorcselekmény, Met. 8. §), vizsgálják a kiegészítő védelemre való jogosultságot, a visszaküldés tilalmának fennállását stb. E kérdések megítélése bizonyítási eljárás tárgya. A bűncselekmény elkövetéséhez ezzel szemben a célzat vonatkozásában azt és csak azt kell az elkövető tudatának átfognia, vagyis arról kell tudnia, hogy olyan személy érdekében folytat szervező tevékenységet, aki nincs az ún. öt ok valamelyike miatt üldözésnek kitéve (pl. maga a későbbi kérelmező mondja el neki, hogy valójában nem üldözik, csak Magyarország, vagy az Európai Unió valamely más állama területén kíván letelepedni, de ehhez nem rendelkezik engedéllyel), vagy a közvetlen üldözéstől való félelme nem megalapozott. E tudomás fennállását pedig a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk.
- [65] A Btk. 353/A. § (1) bekezdés b) pontja vonatkozásában az elkövető tudatának át kell fognia a törvényi tényállás alapján, hogy az a személy, akinek a számára tartózkodási jogcímet szerzése érdekében végez szervező tevékenységet, jogellenesen lép be Magyarországra, vagy Magyarországon jogszerűtlenül tartózkodó. A 353/A. § (1) bekezdés b) pontjában az első fordulat a jogszerűtlenül belépőkre vonatkozik, akik között olyan személyek lehetnek, akikről később megállapítják menedékjogra jogosultságukat. Azonban a tényállás a szervező tevékenység folytatásáról szól, amelyet egyenes szándékkal, a tiltott céllal összefüggésben lehet megvalósítani. A jogi képviselő ellátása nem szervező tevékenység folytatását jelenti önmagában.
- [66] A vétség szubszidiárius bűncselekmény, az elkövetési magatartása az előkészület egyes elkövetési magatartásainak elemeire emlékeztet. Az általános hatáskörű bíróságokra tartozik elhatárolása az „embercsempészség” és a „jogellenes tartózkodás elősegítése” elnevezésű bűncselekményektől. Megvalósulásához nem szükséges, hogy az elkövetési magatartások következtében menedékjogi eljárást kezdeményezzenek, vagy tartózkodási jogcímet szerezzenek arra nem jogosult személyek. A bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos.

V.

- [67] Az indítvány nem megalapozott.
- [68] 1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben azt hangsúlyozta, hogy „[a] nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős.” Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott arra is, hogy „[e]zzel egyező álláspontot képvisel az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata is, amely[nek] [...] értelmében a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek által nyújtott védelem nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállás elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát [lásd például: 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 316.]. Így az alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntethetőség, a büntetéskiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabályra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [69] Minden norma értelmezésre szorul, a jogszabályok egyre növekvő száma és bonyolultsága ezt az értelmezési igényt folyamatosan növeli.
- [70] A norma megszővegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi {3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]}. Ugyanakkor a Btk. törvényi tényállásainál nemcsak az a követelmény, hogy azok ne legyenek értelmezhetetlenek, hanem az alkotmányossághoz hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti „cselekmény” bűncselekménnyé nyilvánítása ne tartalmazzon határozatlan jogfogalmakat. A határozatlan diszpozíció a nullum crimen sine lege elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után. A jogalkalmazó nem alkalmazhat büntetést olyan cselekmény miatt is, amelyet a jogalkotó egyetlen különös részi tényállásba sem foglalt. Hazánk büntetőjogának forrása a törvény, az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján, az egyes bűncselekmények tényállási ismérveit a törvénynek kell meghatározni.
- [71] 1.1. A jelen ügyben az új Btk. tényállással kapcsolatban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – szervező tevékenység, határmegfigyelés szervezése, hálózat építése vagy működtetése – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. A Btk. más tényállásai tartalmaznak szervezésre, szervező tevékenységre utaló elemeket. Az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat annak megítélésénél, mi minősül szervező tevékenység folytatásának; az általános hatáskörű bíróság juthat arra a következtetésre, hogy szervezésnek minősülhet egyebek között a toborzás vagy a közvetítés az embercsempészés, a jogellenes tartózkodás elősegítése elkövetői és ezeknél a bűncselekményeknél az alapcselekmények megvalósítói között. Az, hogy a törvény „különösen” szervező tevékenységnek minősít néhány elkövetési magatartást, a tényállás sajátosságainak tudható be: a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása megvalósulhat a törvényhozó szerint információs anyagok felhasználásával vagy emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartásával.
- [72] 1.2. A Btk. 353/A. §-a a célzatos szervező tevékenység körében tartalmaz előírásokat. A közéleti viták tartalmára, valamely eszme pusztá terjesztésére vagy a mellette való kiállásra nem tartalmaz korlátozást. Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát a sajtó szabadságához, sokszínűségéhez, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatáshoz köti. A Btk. 353/A. §-a önmagában az olyan véleménynek a hangoztatását sem tiltja, amely a jogellenes bevándorlás vagy tartózkodás mikénti megítéléséről szól. A közbeszédben szabadon kifejthető az állásfoglalás arról a jelenségről, amit általánosságban migrációnak neveznek. Véleményt lehet nyilvánítani arról is, hogy a közbeszédben migránsoknak nevezett személyekhez hogyan kívánatos viszonyulni.

- [73] A Btk. 353/A. §-a nem önmagában ezt, hanem a szervező tevékenység körében megnyilvánuló olyan tartalmú véleménynyilvánítást tiltja, amelynek célja más személyek jogellenes magatartásra indítása. A korlátozást a jelen esetben törvény tartalmazza.
- [74] A szólás korlátozásának indoka a közigazgatás rendjének védelme, közvetve az illegális migráció visszaszorításához fűződő társadalmi érdek, a közrend védelme, a szervezett bűnözés elleni harc eredményessége. A Btk. 353/A. §-a az embercsempészéshez, a jogellenes tartózkodás elősegítéséhez kapcsolódó, célzatos magatartásokat vesz célba.
- [75] A szólásszabadság a szavakat (beszédet) védi elsősorban, az egyéb cselekményekre, így az olyan célzatos szervező tevékenységre, amely a jogellenes bevándorlást elősegíti, támogatja, lehet tiltó szabályt alkotni a Btk. 353/A. §-ában meghatározott módon. A Btk. 353/A. § (5) bekezdése szervező tevékenységnek minősíti, ha az (1) bekezdésben meghatározott célból (vagyis az illegális bevándorlás elősegítése érdekében) információs anyagot készítenek, terjesztenek, vagy ilyenre megbízást adnak. A veszély vagy sérelem, amit a jelen ügyben a korlátozás elhárítani igyekszik, nem pusztán a kommunikációra vonatkozik, hanem a kommunikáció által megszóltott, az elkövető által megcélzott, bátorított, kiváltani kívánt magatartásra, a személyek feltételezett reakciójára (menedékjogi eljárás megalapozatlan kezdeményezése, jogszerűtlen tartózkodásnál tartózkodási jogcím szerzésére törekvés). A szankciója a büntetőjog rendszerén belül viszonylag enyhe, alapesetben elzárás. A büntetés mellőzhető vagy korlátlanul enyhíthető a bűncselekmény alapesete elkövetőjével szemben, ha az elkövető a vádemelésig az elkövetés körülményeit feltárja. Nem lehet a fenti körülményekre figyelemmel ezért megállapítani, hogy az új szabály, amelynek még nincs semmilyen gyakorlata, a véleményszabadságot szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozza. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban, indítvány alapján felülvizsgálhatja majd, hogy a Btk. 353/A. §-a konkrét tényállásra alkalmazása összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [76] 1.3. Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Az egyesüléshez való jognak a gyakorlása nem korlátlan. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 3. § (3) és (4) bekezdése kimondja, hogy az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.
- [77] A Btk. 353/A. §-a nem szervezetek létrehozását vagy a szervezetekhez csatlakozás jogát tiltja, hanem pontosan meghatározott célra irányuló szervező tevékenységet. Ennek a szervező tevékenységnek a büntetni rendelése – a jelen határozatban az előzőekben kifejtett érvek alapján – nem alaptörvény-ellenes az Alaptörvény nullum crimen sine lege szabálya tükrében, sem az alkalmazott tényállási elemek indítványban állított határozatlansága miatt, sem a tényállás legitim céljának az állított hiánya miatt; továbbá nem alaptörvény-ellenesen korlátozza a Btk. 353/A. §-a a véleményszabadságot. Minthogy az egyesülési jognak a védelmi köre nem terjed ki az olyan tevékenység végzésére, amelyet törvény tilt, és a jelen esetben ez a tilalom nem ütközik az Alaptörvénybe, a támadott szabály nem ellentétes az egyesüléshez való joggal. A Btk. 353/A. §-a nem zárja ki, hogy természetes személyek és szervezetek arra törekedjenek, hogy a világban minden egyes ember egyenlően élhessen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más emberi jogi egyezményekben foglalt jogokkal. Nem tiltja az ennek érdekében végzett kutatást, az emberi jogok megsértésének megakadályozását, ezeknek a jogoknak a megsértése megelőzését.
- [78] A támadott szabály nem tiltja azt sem, hogy bárkinek célja legyen a minden embert megillető emberi jogok előmozdítása, az emberi jogok származásra, állampolgárságra tekintet nélkül mindenki számára biztosítása, a Magyarország területére érkező, saját hazájából menekülő emberek jogvédelmének segítése azzal, hogy az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében az ügyvédi tevékenység gyakorlása nem irányulhat jogszabály megkerülésére, jogszabályba ütköző célra, vagy ilyen jogügyletben való közreműködésre.
- [79] 2. Az indítvány abból indul ki, hogy a Btk. rendelkezései – annak ellenére, hogy a tényállás célzatot is megfogalmaz – értelmezhető és alkalmazható úgy is, hogy azok kiterjednek az olyan esetekre, amikor a szervező tevékenység célja humanitárius segítségnyújtás, vagyis a szervező tevékenység a segítségre szorulóknak szenvedésének csökkentésére, a rászorulókkal való emberséges bánásmódra irányul más érdek nélkül. Ez a lehetőség visszatartó hatást gyakorolhat azoknak a szervezeteknek a segítőire, akik feladatuknak tekintik, hogy kikérdezés nélkül segítség a látókörükbe került elesetteket, a szegényeket.

- [80] Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítania a jogszabály hatókörét. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el. A Nemzeti hitvallás szerint – amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény értelmezésének kötelező kerete – „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét.” Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az elesettek és a szegények megsegítésének alaptörvényi köteleességével, a józan ésszel, a közjónak megfelelő erkölcsös céllal összeegyeztethetetlen lenne büntetéssel fenyegetni az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen szervező tevékenységet. A vizsgált tényállás szövege erre nem utal, és az Alaptörvényben megkövetelt észszerű értelmezés mellett bíróság nem is juthat ilyen következtetésre.
- [81] 3. A Btk. 353/A. §-a (1) bekezdése vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett aggály tehát teljes mértékben alaptalan, evidencia, hogy a Btk. új tényállása csak az abban foglalt célzatos magatartásokat rendeli büntetni, és nem más, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra. Az új szabállyal kapcsolatban a bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása, hogy milyen körülmények között lehet valamely szervező tevékenységet humanitárius segítségnyújtásnak tekinteni, a segítségnyújtás milyen formáit nem lehet büntetni, és mikor lépi át az ennek a kereteit.
- [82] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [83] 4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a büntetőjogi büntetéssel fenyegetés súlyára tekintettel a jogbiztonság érdekében, az Abtv. 46. § (3) bekezdésében írtak alapján, hivatalból eljárva szükségesnek látta az új Btk. tényállás és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összhangban álló értelmezésének megerősítését alkotmányos követelmény formájában.
- [84] A követelmény megfogalmazása során az alkotmányos párbeszédre vonatkozó gyakorlata {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]} alapján figyelembe vette, hogy más Európai Unió tagállam bírósága hasonló ügyben milyen következtetésre jutott. Megállapította, hogy Franciaországban a Conseil constitutionnel 2018/717-718-as számú ügyében a Cour de cassation büntetőjogi tanácsa kezdeményezésére a 2012-1560. számú törvényben található (a Btk.-hoz hasonló tényállású) külföldiek irreguláris belépésének, közlekedésének és tartózkodásának segítése bűncselekmény vonatkozásában több szempontból hasonló következtetésre jutott. A Conseil constitutionnel – esetjogában először – a francia alkotmány preambulumban és 2. cikkében olvasható „testvériség” jelszavának tulajdonított alkotmányos jelentőséget. Megállapította, hogy „semmilyen elv illetve alkotmányos értékkel bíró szabály sem jelenti azt, hogy a külföldieknek általános és abszolút joguk lenne a Franciaországban való tartózkodásra. Egyebekben, az illegális bevándorlás elleni harc célja, hogy a közrendet védje, amely alkotmányos értékű cél”. Megállapította továbbá, hogy a francia törvény kizárta az önkéntes alapon, humanitárius okokból történő segítségnyújtást, ezért a Conseil constitutionnel a jogszabályt mozaikosan megsemmisítette.
- [85] A hazai Btk. vizsgált tényállása vonatkozásában ilyen túl tág megfogalmazás nincs, és a már kifejtettek alapján a tényállás észszerűen nem is értelmezhető így. Ugyanakkor a szegények és elesettek megsegítése Nemzeti hitvallásban foglalt köteleességének, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) és a XXVIII. cikk (4) bekezdésének feltétlen érvényesülése a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel biztosítható.

VI.

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

Budapest, 2019. február 25.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1565/2018.

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [87] A jelen ügyben már az alkotmányjogi panasz befogadásának mérlegelésekor komoly dilemmával találkozott az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségének megítélése vonatkozásában.
- [88] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek”, de emellett „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}.
- [89] A többségi határozat jogosan mutat rá, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz nem válhat actio popularis indítvánnyá – abban az értelemben, hogy az indítványozó az őt ért jogsérelem valószínűsítése nélkül, érintettség hiányában is az indítvány érdemi elbírálására tarthatna igényt.
- [90] Helyesnek – és előremutatónak – tartom ugyanakkor a befogadhatósággal kapcsolatban a többségi indokolásban elfogadott azon értelmezést, amely szerint a közvetlen alkotmányjogi panasz abban az esetben is benyújtható, „ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt”, különösen, ha „a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti” (Indokolás [35]). Elsőre talán aktivistának tűnhet egy ilyen értelmezés, de álláspontom szerint nem ellentétes sem az Abtv. szövegével, sem pedig a közvetlen alkotmányjogi panasz logikájával. Egy büntetőjogi tényállás

esetében ugyanis már önmagában az is „a jogszabály rendelkezésének [...] hatályosulása folytán közvetlenül” bekövetkező jogsérelemnek minősíthető, ha emiatt a büntetőeljárással történő fenyegetettség hatására az indítványozó valamilyen addigi tevékenységével felhagyni kényszerül, illetve nem tehet meg valamit, amit – valamely alapjogának gyakorlása körébe tartozóan – egyébként megtenne.

- [91] Nem értek egyet mindazonáltal a befogadhatósággal kapcsolatos értelmezésnek a „kivételesség feltételére” vonatkozó részével. A többségi határozat indokolása olyan szaporán emlegeti ezt a fogalmat (vö. Indokolás III. 1.2., 1.3., 1.4., 1.5.), mintha bizony létezne egy ilyen kiforrott koncepció az Alkotmánybíróság eljárásában – miközben 2012 óta ez az első határozat, amelyikben felmerül, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szereplő „kivételesen” szó egy „feltétel” lenne, amelynek „fennállását” az Alkotmánybíróságnak külön és kifejezetten vizsgálnia kellene. A friss doktrínát a többségi indokolás aztán jelen ügyre úgy vonatkoztatja, hogy a kivételesség megítélésénél részben jogon túli szempontokat tekint elsődlegesnek: „[a]z érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményeinek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazása szempontjából mint kétségtelenül kivételes helyzet, a Btk. új tényállására vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazás az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igénye határozza meg” (Indokolás [45]–[46]). Álláspontom szerint a joggyakorlat kiszámíthatósága és az önkényességnek (illetve látszatának) elkerülése akkor lesz biztosítható, ha a közvetlen alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát nem az ügyek politikai jelentőségétől teszi függővé az Alkotmánybíróság.
- [92] A közvetlen alkotmányjogi panasznak a jelen ügyben történő befogadása és érdemi elbírálása számomra (és reményeim szerint a jövőben a testület többsége számára is) azt jelenti, hogy más (új) büntetőjogi vagy szabálysértési tényállások megalkotása esetén a tevékenységükben, illetve alapjoggyakorlásukban érintett személyek által ilyen módon azok is megtámadhatóak lesznek.
- [93] A jelen ügyben vizsgált, a Btk. 353/A. §-ával kapcsolatos indítvány elutasítása szempontjából megítélésem szerint döntő körülmény volt a bűncselekmény célzatossága. A többségi indokolás rámutat, hogy „a tényállás a szervező tevékenység folytatásáról szól, amelyet egyenes szándékkal, a tiltott céllal összefüggésben lehet megvalósítani”, „bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos”, a célzatot az elkövető tudatának át kell fognia, ennek fennállását pedig a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk (lásd Indokolás IV.3. [61]–[66]). Azzal együtt tehát, hogy a „szervező tevékenységet folytatása” mint elkövetési magatartás és a tényállás más elemei is többféleképpen értelmezhetőek, jóhiszemű (azaz nem kifejezetten tiltott jogellenes célra törekvő vagy a jogot kijátszani szándékozó) személyek és szervezetek a bűncselekményt nem tudják elkövetni, mivel az gondatlanul vagy véletlenül nem lehetséges. A többségi indokolás abban is egyértelmű, hogy bizonyos – alkotmányos védelmet élvező – magatartások nem sorolhatóak a vizsgált bűncselekmény körébe, így az emberi jogok megsértésének megakadályozása, a jogsértések megelőzése és menekülő emberek jogvédelmének segítése érdekében végzett szervező tevékenység, a jogi képviselőt ellátása; ugyanígy nem tiltott a menekültekkel és a migrációval kapcsolatos közéleti vita és tájékoztatás.
- [94] Mindezekre a körülményekre tekintettel egyetértettem a többségi határozattal abban, hogy nem lehetett megállapítani, hogy az új szabály, amelynek még nincs alkalmazási gyakorlata, kétséget kizáróan alaptörvényellenes lenne. Ha a Btk. 353/A. §-ának alkalmazásával a későbbiekben egyedi ügyekben ítéletek születnek, akkor az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a szerinti indítvány alapján Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja majd, hogy maga a rendelkezés más összefüggésekben (vagy a körülmények megváltozása esetén akár a most vizsgált valamely összefüggésben), illetve hogy a rendelkezésnek a bírósági ítéletben megjelenő értelmezése összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [95] A határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel kapcsolatban osztom a dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megfogalmazott véleményt.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

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

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [100] Nem értek egyet az indítvány érdemi vizsgálatával, mert álláspontom szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt befogadási feltételek az adott ügyben nem álltak fenn.
- [101] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta következetesen érvényesíti az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegét. A kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi feltételek megszorító értelmezését indokolta eddig a testület gyakorlatában {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételek megszorító értelmezése következtében az ilyen alkotmányjogi panaszok jelentős részét érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [pl.: 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, 3160/2014. (V. 23.) AB végzés, 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3084/2015. (V. 8.) AB végzés, 3021/2016. (II. 2.) AB végzés, 3268/2017. (X. 19.) AB végzés, 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés, 3003/2018. (I. 10.) AB végzés]. Különösen szembetűnő az Alkotmánybíróság gyakorlatában a megszorító értelmezés szigorúsága azokban az esetekben, amikor az indítványozó kifejezetten igazolta, hogy a vele szemben közvetlenül hatályosult jogszabály folytán tényleges jogsérelme következett be, de erre nem a jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül került sor. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nem fogadta el, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőt az indítványozó vonatkozásában a tényleges hatályosulástól kell számítani. Ilyenkor tehát az Alkotmánybíróság annak ellenére sem vizsgálta érdemben az alkotmányjogi panaszban állított alaptörvényellenességet, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettséget tudott igazolni [pl. 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [2]; 3192/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [9], 3153/2017. (VI. 14.) AB végzés, Indokolás [6]].
- [102] 2. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló „kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az actio popularis-tól” [pl. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; lásd még: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3245/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [14]]. Az adott

esetben az Alkotmánybíróság az alábbiakban részletesen kifejtett okok miatt, úgy gondolom, hogy a befogadással lényegében az *actio popularis* intézményéhez tért vissza.

- [103] 2.1. A közvetlenség azt a követelményt foglalja magában, hogy az indítványban állított (alapjogi) jogsérelemnek jogalkalmazói (bírói) döntés nélkül – közvetlenül – kell fennállnia. Ha ugyanis a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az olyan jogszabályok esetén ezért, amelyek közvetlenül nem hatályosulnak, vagyis nem a hatálybalépésükkel (*ex lege*), hanem valamely jogalkalmazói aktus folytán váltanak ki ténylegesen joghatást (keletkeztetnek, módosítanak vagy szüntetnek meg jogot, illetve kötelezettséget), az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszt eddig jellemzően nem lehetett igénybe venni {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ennek megfelelően „[a]z olyan jogszabályok [...] esetében, melyek lényegüknél fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül [...], az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg” {3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [104] Ehhez képest a jelen esetben az Alkotmánybíróság azt állapította meg: ha egy új norma azzal a következménnyel jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartását abba kell hagyniuk, különösen, ha az ilyen norma büntető jogi norma, nem szükséges a jogalkalmazói (bírói) aktus bevárása, hanem az érintettség anélkül is megállapítható, önmagában „a büntetőeljárás ultima ratio jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan” (Indokolás [35]). Véleményem szerint azonban ez az értelmezés – figyelemmel az Alkotmánybíróság eddigi követett gyakorlatára – nem vezethető le az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételekből. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján a hatályosulás „közvetlenségének” a megállapításához nem volt elegendő annak igazolása, hogy a támadott normának visszatartó, valamely magatartást befolyásoló hatása van, hanem az érintett személy valamely jogviszonyában kellett közvetlenül joghatást kiváltania. Az adott esetben támadott norma ugyanakkor tényleges joghatást jogalkalmazói döntés eredményeként válthat ki, ezért véleményem szerint a közvetlenség törvényi feltétele nem állapítható meg.
- [105] 2.2. Az érintettség megállapításához szükséges az is, hogy a jogsérelem bekövetkezzék, az „aktuális” legyen. Az aktuális érintettség ezért azt jelenti, hogy az indítványozó sérelmének fenn kell állnia {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ez alól annyiban engedett kivételt az Alkotmánybíróság, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy „a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Az Alkotmánybíróság tehát a „belátható időn belül kényszerítően” bekövetkező jogsérelmek esetén is megalapozottnak tartotta az érintettséget.
- [106] Kizárja az érintettség megállapíthatóságát ugyanakkor az a körülmény, ha a jogsérelem az indítványozó „jövőre szóló (egyéni) akaratelhatározása” folytán áll be {3196/2016. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [9]}. Ezért az Alkotmánybíróság a hivatkozott ügyben hangsúlyozta: ha az indítványozó jövőbeni státusza későbbi döntésektől függ, e körülmény kizárja a záros határidőn belül, elkerülhetetlenül bekövetkező jogsérelem megállapításának lehetőségét.
- [107] Véleményem szerint az adott ügyben is az állapítható meg, hogy az indítványozó tényleges jogsérele akaratelhatározásától függően, és nem belátható időn belül kényszerítően következik be.
- [108] 2.3. Az érintettség megállapításának további feltétele, hogy a jogsérelemnek személyesnek kell lennie. Ez a feltétel azt a követelményt foglalja magában, hogy az érintett saját alapjogában való sérelmére hivatkozhat, ugyanakkor ez nem jelenti, hogy e feltétel kizárólag akkor állapítható meg, ha a támadott normának az indítványozó a címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn {3110/2013. (VI. 14.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasznak is a szubjektív jogvédelem az elsődleges funkciója, még ha egy sikeres indítványnak objektív jogvédelmi hatása is van. Erre is tekintettel az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy nem természetes személyek esetében az egyedi érintettséget a szervezeti sajátosságokra figyelemmel vizsgálja. Az érintettséget a tagok, illetve más személyek érdekében való fellépés önmagában nem alapozhatja meg {3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [109] Az adott ügyben az Alkotmánybíróság „[a]z érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát” a Btk. új tényállásra vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazásának az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igényére tekintettel határozta meg. Ebből ugyanakkor álláspontom szerint az következik,

hogy a személyes érintettség megállapításának lehetőségét jelentősen kibővítette, és a jövőben minden olyan Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén meg kell állapítania az érintettséget, amely a Btk. új normáját, illetve módosuló rendelkezését támadja, függetlenül attól, hogy az indítvánnyal támadott Btk. rendelkezést alkalmazták-e, vagy sem.

- [110] Véleményem szerint azonban e szempontok nem értékelhetők az indítványozó személyes érintettségét megalapozó körülményeknek, ezért nem értek egyet az indítvány érdemi elbírálását megalapozó feltételként való értékelésével.
- [111] 3. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az adott esetben az indítványozó nem tudta igazolni azt, hogy érintettsége közvetlen, aktuális és személyes lenne. Erre tekintettel, az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott döntéseire figyelemmel, az alkotmányjogi panasz visszautasításának lett volna helye.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [112] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, és az indokolás nagyobbik részével sem.
- [113] Az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdésében rögzített kivételes panasz eljárás keretében került benyújtásra, és a kivételes befogadási indokltságot én a többségi indoklástól eltérő érvekkel tartottam volna megállapíthatónak. A többségi befogadási érvelés ugyanis megítélésem szerint túlzottan kinyitotta a kivételesség megállapíthatóságát. „Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt” (Indoklás [35]). Megítélésem szerint ez túlzottan kinyitotta a kivételességet, és a jövőben az új büntetőjogi tényállások esetén az alkotmánybírók válhatnak még a büntetőjogi szakbírók jogalkalmazó-jogértelmező döntései előtt a tényállások első értelmezőivé. Az alkotmánybírókat pedig nem erre a specializálódást igénylő feladatra választották ki. Az én álláspontom szerint a kivételes befogadás indoka csak az lehetett volna a jelen ügyben, hogy az Európai Unió Bizottsága által megindított kötelezettségzegési eljárás e tényállást és az Alaptörvény XIV. cikke (4) bekezdésének második mondatát együtt támadta meg, és a vitatott alaptörvényi mondatot a Kormány a számára nyitva álló lehetőséggel, az absztrakt alkotmányértelmezés kérésével csak elkülönítve tudta az az Alkotmánybíróság elé hozni elbírálásra. Így az a kivételes helyzet, hogy a kötelezettségzegési eljárással támadott másik részt, az új büntetőjogi tényállást egy alkotmányjogi panasz párhuzamosan szintén elének hozta, megadta a lehetőséget arra, hogy az összefüggő két részt együtt vizsgáljuk meg. Én csak ebben látom a kivételes befogadás indokltságot, és ennek kimondásával nem kellett volna kitégítani az Abt. 26. § (2) bekezdés alapján benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadási érveit.
- [114] Nem értek egyet a rendelkező rész első pontjában levő alkotmányos követelmény megállapításával sem. Egyrészt azért mert ez egy olyan nyitott normatívát rögzít – „nem terjedhet ki az elesettek és szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen [...] magatartásokra” –, mely a büntetőjogi tényállások pontosságai követelménye (nullum crimen sine lege) miatt alkotmányosan nem alkalmazható. Önmagában az, hogy ez a formula az alaptörvényi Nemzeti hitvallás egyik deklarációjának részét jelenti, nem teszi arra alkalmassá, hogy közvetlen módon büntető tényállást egészítsünk ki vele. Másrészt azért nem, mert e helyett inkább az indítványozó által joggal kifogásolt és alaptörvény-ellenes bizonytalanságot jelentő megfogalmazás mozaikos megsemmisítésével kellett volna törekedni a bizonytalanság csökkentésére. A támadott 353/A. § (5) bekezdése ugyanis azzal, hogy a büntetendő szervező tevékenység felsorolása mellett ezeket relativizálja a „különösen” szó beillesztésével, a jogalkotó hatóságok és bíróságok tetszése szerinti bővítésre alkalmassá teszi. Így én azt támogattam a testületi vitában, hogy mozaikos megsemmisítéssel a 353/A. § (5) bekezdéséből a „különösen” szót töröljük, és ezzel a kriminalizálási bizonytalanságot a nullum crimen-elvnek engedve csökkentettük volna.
- [115] A fentiekben túl hiányosnak látom a többségi határozat indoklását, mert nem bontotta ki az új büntető tényállást jelentő 353/A. § összefüggését az Alaptörvény hetedik módosításával a XIV. cikk (4) bekezdésbe illesztett második mondatból. Ez az, amely a biztonságos országon keresztül érkező bevándorolni szándékozók számára megtiltotta a menedékjog megadását: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldözésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”. A támadott büntető tényállás ezt az alaptörvényi kiegészítést konkretizálja azzal, hogy pönalizálja azokat a szervező

és más segítő tevékenységeket, melyek e bevándorlói kör ösztönzését és segítését jelentik. Megítélésem szerint, amikor az Alkotmánybíróság megítéli e büntető tényállás alkotmányosságát, akkor nem tekinthet el attól, hogy ezt épp az említett új alaptörvényi tilalom büntetőjogi konkretizálására hozták létre. (Ahogy az uniós Bizottság is együtt támadta meg ezeket.) Ehhez képest az indokolás ezt csak úgy hozza be az érvelésébe általánosságban, mint egy új alapjogi korlátot a menedéjog előtt. „A védelem az alaptörvény-módosítást követően egyértelműen nem terjed ki azokra sem, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy az üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve. A felsorolt esetekre [...] nem kell alkalmazni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó követelményeit a menedéjog vonatkozásában” (Indokolás [52]). Megítélésem szerint ez a megfogalmazás nem felel meg a XIV. cikk (4) bekezdésébe beillesztett második mondatnak, mert az nem egy (relatív) korlátként került megfogalmazásra menedéjog megadására e bevándorlói kör számára, hanem egyértelműen mint egy tilalom: nem jogosultak a menedéjogra az ebbe tartozók. Így nem tartom megfelelőnek a többségi határozat indokolásának az eljárását, mely csak e tényállással távolabbról érintkező egyesületi és véleménynyilvánítási szabadsággal veti össze ezt az alkotmányossága megítélésékor (lásd Indokolás [72]–[78]).

- [116] Ám a támadott büntető tényállással közvetlenül érintkező alaptörvényi kiegészítés vizsgálatba bevonása felvet egy másik dilemmát is, melynek megválaszolása nélkül nem lehet megítélni a támadott büntető tényállás alkotmányosságának a kérdését. Ugyanis miközben az Alaptörvény hetedik módosítása beiktatta az itt számba jövő bevándorlói kör felé a menedéjog megadásának a tilalmát („Nem jogosult...”), addig az ahhoz fűzött indokolás egy olyan magyarázatot fűzött ehhez, mely a tilalom ellenére lehetőnek jelenti ki azt, hogy az Országgyűlés egy törvényi rendelkezésében mégis megadja ezek számára a menedéjogot: „az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedéjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi.” Ez az indokolás azonban nyilvánvaló ellentétben áll a vonatkozó alaptörvényi szöveggel, melyet megindokolni kívánt. Ha esetleg úgy akarnánk feloldani az ellentmondást, hogy az alaptörvényi szöveg csak az alaptörvényi szintű menedéjog megadását zárta ki ezzel, ám az Országgyűlést nem zárta el attól, hogy egyszerű törvényi szinten megadja a menedéjogot, akkor tulajdonképpen csak annyi lenne az alaptörvényi szöveg tartalma, hogy megtiltotta a törvényhozó Országgyűlésnek, hogy alaptörvényi jogot adjon e bevándorlói körnek, ám egyszerű törvényi jog megadását nem tiltotta meg számára. Ám mivel a törvényhozó Országgyűlés eleve nem adhat alaptörvényi jogot, és ezt csak alkotmányozó hatalomként tehetné meg – ennek speciális eljárásával és minősített többségével –, így e tilalom abszurd lenne, és ez az értelmezés alkotmányjogi nonszensz értelmezésre vezet.
- [117] Így azonban arra az eredményre kell jutni, hogy az Alaptörvény XIV. cikke (4) bekezdésének második mondata feloldhatatlan ellentétben áll az indokolásával, és ez felveti, hogy a szintén az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, jogértelmezés számára felfokozott erejűvé tett indokolás miképpen köti az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény értelmezésében. Ez bennünket, alkotmánybírókat is köt-e, vagy csak a jogszabályok alkalmazását végző rendes bíróságok bírját?
- [118] Ennek megválaszolására vegyük először szemügyre az Alaptörvény 7. módosításával megemelt erejű indokolás beillesztését az értelmezés számára a 28. cikk szövegébe. „A bíróságoknak [...] A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumbát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.” Ez ugyan szó szerint csak a jogszabályokat alkalmazó rendes bírósági bírókra vonatkozik, és nem az Alaptörvényt értelmező és alkalmazó alkotmánybírókra, mert az Alaptörvény nem jogszabály, hanem ezek felett áll mint a jogrend alapja, ám felmerülhet, hogy kiterjesztő értelmezéssel ez az alaptörvényi parancs az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírókra is vonatkozik. Első látásra ennek evidens érve az lehet, hogy miképpen kérhetik ezt számon a rendes bíróktól, ha az alkotmánybírák magukra ezt nem tartják kiterjeszhetőnek az Alaptörvény és annak indokolása vonatkozásában? Többszöri végiggondolás után azonban azt az álláspontot láttam helytállóbbnak, hogy általános jelleggel mégis inkább ki kell zárni a rendes bírók jogszabály-értelmezésén túl a 28. cikk parancsát az alkotmánybírók felé. Az alaptörvényi szöveg mellett annak indokolására ne legyen ez kiterjeszhető. Indokom erre az, hogy míg a rendes bírók az élet egy-egy szeletét szabályozó törvényi és más jogszabályi rendelkezések értelmezését végzik, amihez jobban megengedhető az ad hoc törvényhozói szándék és politikai motiváció bevétele az indokolásokon keresztül is, addig a teljes állami is jogi életet egységben szabályozó Alaptörvény esetében a koherens rendszerszerű értelem védelme nem engedheti meg az ad hoc motivációknak teret adó indokolásokhoz kötöttséget.
- [119] A jelen esetben ez azt jelenti, hogy félretelhetőnek tartom a vizsgált alaptörvényi szöveggel szembenálló indokolást. Ennek gondolati következménye, hogy a törvényhozó Országgyűlés számára mint alaptörvényi tilalmat fogom fel a menedéjog megadását azon bevándorlók felé, akik biztonságos országon keresztül érkeznek Magyarországra

területére. Így az ennek szervezését és segítését jelentő tevékenységek bűncselekménnyé nyilvánítását alkotmányosnak tudom elismerni.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [120] Álláspontom szerint az indítványozó tekintetében nem áll fenn az Abtv. 26. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata által megkövetelt közvetlen, személyes és aktuális érintettség.
- [121] A támadott Btk. tényállásban foglalt cselekmény elkövetője csak természetes személy lehet, ezért az indítványozó jogi személy tekintetében a fent említett feltételek teljesülése fogalmilag nem állapítható meg. Kétségtelen, hogy amennyiben a Tv.-ben felsorolt személyek egyes cselekményei a vizsgált bűncselekmény törvényi tényállásában foglalt valamely fordulatot megvalósítják, a Tv. alkalmazásával a jogi személynek számolnia kell. Véleményem szerint azonban a Btk. vizsgált rendelkezése és az indítványozó mint jogi személy közötti kapcsolat oly mértékben feltételesnek és közvetettnek tekinthető, ami a közvetlen, személyes és aktuális érintettség fogalmának nem feleltethető meg.
- [122] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, hangsúlyozottan kivételes alkotmányjogi panaszok esetében – különösen a mindenkire egyaránt vonatkozó büntető jogszabályok vonatkozásában – az indítványozói érintettség kiterjesztő értelmezésével nem tudok egyetérteni, mivel az az actio popularis bizonyos esetekben történő ismételt elismerését jelentené, vagy legalábbis egy ahhoz nagyban hasonlós (ugyanakkor a jövőre nézve az esetről esetre történő elbírálás révén némileg kiszámíthatatlan, eshetőleges) alkotmánybírói gyakorlatot alapozhat meg. Ez azon túlmenően, hogy ennek a lehetőségnek a megnyitása nagy fokú bizonytalansága okán az Alkotmánybírósághoz a jövőben ilyen indítvánnyal fordulni kívánó jogkeresők számára sem egyértelműen előnyös, kifejezetten szemben áll az alkotmányozónak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdéséből és a törvényalkotónak az Abtv. 26. §-ából kiolvasható szándékával is.
- [123] Mindezekre tekintettel véleményem szerint az alkotmányjogi panaszt az indítványozói érintettség hiánya okán vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

**Az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) AB határozata
a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésével,
valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos
alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből
és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztás megállapításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésének, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésének alkalmazásakor az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény,

hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.
Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30-ig tegyen eleget.
3. Az Alkotmánybíróság a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. §-a, 92. § (1a) bekezdése és 110/A. § a) pont ae) alpontja és b) pont bb) alpontja, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. §-a, 39. § (1) bekezdése és 85. § (1) bekezdés 13. pontja, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény 24. § (6) bekezdése, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés b) és d) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) és b) pontja, 13. § (1) bekezdés b) és c) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) és b) pontja, 17. § (1) bekezdés a) és b) pontja, 20. § (1) bekezdés c) és d) pontja és (2) bekezdése, 22. § b) pontja, 23. §-a, 26. § (1) bekezdés a) és b) pontja és (2) bekezdése, 27. § (1) bekezdés b) és c) pontja és (2) bekezdése, 11–14. alcímei, 38. § (3)–(4) bekezdése, 39. §-a és 3–4. mellékletei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény 29. § a)–b) és d)–i) pontjai, valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény 24. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötvenkét országgyűlési képviselő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítványt terjesztett elő.
- [2] 1.1. A 2015. július 2-án keltezett, az Alkotmánybírósághoz július 6-án érkezett kérelem arra terjedt ki, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 66/A. §-a, 92. § (1a) bekezdése és 110/A. § a) pont ae) alpontja és b) pont bb) alpontja, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 38/A. §-a és 39. § (1) bekezdése, 85. § (1) bekezdés 13. pontja, az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény (a továbbiakban: Kttm.) 29. § a)–b) és d)–i) pontjai, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény (a továbbiakban: Tászm.) 24. § (5) és (6) bekezdése, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.R.) 9. § (1) bekezdés c) és d) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, 13. § (1) bekezdés c) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, 17. § (1) bekezdés b) pontja, 20. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 22. § a) pont ab) alpontja és b) pont bb) alpontja, 23. §-a, 26. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 27. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 11–12. és 14. alcímei, 38. § (3)–(4) bekezdései, 39–40. §-a és 3–4. és 10. mellékletei sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikkét, ezért azokat semmisítse meg.
- [3] 1.2. Az indítvány lényege szerint a Kttm. és a Tászm. úgy alakította át 2015. április 1-jei hatálybalépéssel a területi közigazgatási szervezetrendszerét, hogy az alapvetően kihatott az addig önállóan működő környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságokra. A módosító törvények indítvánnyal támadott rendelkezései felszámolták ugyanis azokat a garanciákat, amelyek korábban a környezethasználat önálló hatósági eljárásban való engedélyezéséhez kapcsolódtak. A szabályozást teljessé azonban a Korm.R. sérelmezett szabályai tették, amelyek – a megszűnő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek (ún. zöldhatóságok) helyett – általános elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként azt a kormányhivatalt jelölték ki, amely éppen ebben

az időpontban vált közjogi értelemben véve teljesen egységes, szakmai alapon elkülönült, önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységek nélküli hivatallá.

- [4] A jogalkotó tehát megszüntette a területi hatáskörrel rendelkező zöldhatóságot úgy, hogy a korábban önálló hatáskörök elkülönült gyakorlására semmilyen jogszabályi garanciát nem hagyott, egyben a jövőre nézve a kijelölt környezetvédelmi hatóság hatósági döntése nélkül is lehetővé tette a környezethasználat megkezdését és folytatását akkor, ha a zöldhatóság a környezetvédelmi, természetvédelmi vagy tájvédelmi szempontok érvényesülését más hatóság eljárásában szakkérdésként vizsgálja. Tette mindezt úgy, hogy a védelmi szintet csökkentette. Ezért a fenti rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikkét.
- [5] A sérelem elsősorban a Kvt. 66/A. §-ával és 92. § (1a) bekezdésével, a Tvt. 38/A. §-ával, valamint a hozzájuk kapcsolódó kormányrendeleti kijelölésekkel állt elő az indítvány szerint, amelyek nemcsak egyszerű hatáskörtranszferrel valósították meg, hanem felszámolták a zöldhatóságok érdemi, az ügy tartalmi kimenetelét meghatározó befolyásoló döntésének kötelezettségét. Azzal ugyanis, hogy az eddig alkalmazott szakhatósági közreműködés helyett megnyílt a lehetőség arra, hogy a zöldhatóságot szakértőként, azaz döntési felelősség nélkül vonja be az eljárásába az egyébként az ügyben eljáró másik hatóság, a törvényalkotó maga hozott létre egy olyan ügykört, amelyben a Kvt. 66. §-a és 92. § (1) bekezdése, valamint a Tvt. 39. § (1) bekezdése 2015. március 31-ig létező garanciái nem érvényesülnek.
- [6] Az országgyűlési képviselők az indítványt az egészséges környezethez való jogot – így különösen az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése részét képező visszalépés tilalmát – értelmező alkotmánybíróági határozatokból származó indokolási részekkel támasztották alá és kitértek arra is, hogy a Kormány szervezetalakítási szabadsága nem terjed ki bármely, más alkotmányos rendelkezésekkel ellentétes és különösen alapjogot sértő szervezeti megoldások alkalmazására, valamint a szervezetalakításnak törvényi szintű korlátai is lehetnek.
- [7] Megjegyezték továbbá azt, hogy „a szabályozási váltás módját is az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartjuk, minthogy a regionális zöldhatóságok megszüntetésének módja és ütemezése, a felkészülési idő hiánya sem a végrehajtási szintű joganyag megfelelő felülvizsgálatát, sem a szervezeti változást ellensúlyozó – jogszabályi vagy azon kívüli – szakmai garanciák előzetes bevezetését nem tette lehetővé.”
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság megkereste a földművelésügyi minisztert, az igazságügyi minisztert, a Miniszterelnökséget vezető minisztert, az Államreform Bizottságot, az alapvető jogok biztosát, az Országos Környezetvédelmi Tanácsot és az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságát. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette a benyújtott állásfoglalások tartalmát az Indokolás IV. és V. pontjában írtak szerint.
- [9] A WWF Magyarország Alapítvány, a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, valamint a Magyar Természetvédők Szövetsége közös amicus curiae véleményt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Beérkezett továbbá a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása is. Az Alkotmánybíróság ezeket is tekintetbe vette a döntéshozatal során.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:
- „P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
- „XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
- (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.
- (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”
- „XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”
- „XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
- [...]
- (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”
- [11] 2. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések:

[12] 2.1. A Kvt. rendelkezései:

„66/A. § (1) A környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana.”

„92. § (1a) Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezést nem kell alkalmazni, ha a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakkérdést a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság más hatóság eljárásában – jogszabály alapján – szakértőként vizsgálja.”

„110/A. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben

a) jelölje ki [...]

ae) a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági eljárásban szakértőként kirendelhető szerveket, [...]

b) határozza meg [...]

bb) a hatósági eljárásokban vizsgálandó környezetvédelmi és vízvédelmi szakkérdéseket.”

[13] 2.2. A Tvt. rendelkezései:

„38/A. § (1) A védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő eljárásokban a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.

39. § (1) Védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő hatósági eljárás során a természetvédelmi hatóság – kivéve, ha a tevékenység környezeti hatásvizsgálat- vagy egységes környezethasználati engedélyköteles –, ha a szakhatósági közreműködés törvényben meghatározott eljárási feltételei fennállnak, szakhatóságként működik közre:

a) földrészlet megosztása, alakjának, terjedelmének megváltoztatása;

b) telekalakítás, építés, létesítés és használatbavétel;

c) nyomvonalas létesítmény és földmű építése;

d) ipari, mezőgazdasági, szolgáltatási tevékenység végzéséhez szükséges telep létesítésének engedélyezése során;

e) külön jogszabályban meghatározott esetben az erdészeti, vadászati, halászati hatósági eljárásokban;

f) bányatelek megállapításának, módosításának, az ásványi nyersanyag feltárására, kitermelésére, valamint a meddőhányó hasznosítására, a kitermelés szünetelésére, a bánya bezárására vonatkozó műszak üzemi tervek és a tájrendezési terv jóváhagyásának, továbbá a bányászati létesítmények építésének és üzembe helyezésének engedélyezésekor;

g) termőföld más célú hasznosításának;

h) külön jogszabályban meghatározott veszélyes anyag átszállításának, tárolásának;

i) kormányrendeletben meghatározott esetekben a vízgazdálkodási, vízvédelmi tevékenységek, létesítmények engedélyezésekor.”

„85. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza [...]

13. a természetvédelmi eljárások során vizsgálandó szakkérdéseket és más hatósági eljárásban vizsgálandó természetvédelmi szakkérdéseket.”

[14] 2.3. A Kttm. – 2015. április 1-jéig hatályos – rendelkezései:

„29. § Hatályát veszti a Khtv.

a) 3. alcíme,

b) 7. §-a, [...]

d) 7. alcíme,

e) 15. § (2)–(4) bekezdése,

f) 20. § b) pontja,

g) 20/B. §-ában az – a járási szakigazgatási szerv esetében a járási szakigazgatási szerv vezetője véleményének kikérését követően – szövegrész,

h) 20/F. §-a,

i) 21. § b) pontja.”

[15] 2.4. A Tászm. rendelkezései, amelyek közül a 24. § (5) bekezdése 2017. december 31-ig volt hatályos. A (6) bekezdés jelenleg is hatályban van.

„24. § (5) A 2015. április 1-jét megelőzően indult ügyben folyamatban lévő szakhatósági eljárás 2015. április 1-jén a törvény erejénél fogva egyesül azzal az eljárással, amelyben a szakhatóság megkeresésére sor került, ha

a szakhatósági eljárásban vizsgálandó szakkérdést a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság szakhatósági közreműködés nélkül a saját eljárásában vizsgálja. Az eljárások egyesítésére egyebekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33/B. §-a alkalmazandó azzal, hogy az egyesítés nem érinti a 2015. április 1. előtt végzett eljárási cselekmények hatályát és a megkezdett határidőket.

(6) A 2015. április 1-jét megelőzően előzetes szakhatósági állásfoglalás iránt indult eljárást meg kell szüntetni, ha a szakhatósági eljárásban vizsgálandó szakkérdést a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság szakhatósági közreműködés nélkül a saját eljárásában vizsgálja. Az előzetes szakhatósági eljárásért megfizetett illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat vissza kell téríteni annak, aki azt megfizette. A visszatérítés iránt a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság intézkedik.”

[16] 2.5. A Korm.R. rendelkezései az indítvány elbírálásakor hatályos normaszöveg szerint:

„9. § (1) A Kormány környezetvédelmi hatóságként

[...]

b) a Pest Megyei Kormányhivatalt,

c)

d) a megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) járási hivatalát,

[...]

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi hatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az elsőfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a területi környezetvédelmi hatóság,

b) a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az országos környezetvédelmi hatóság.”

„13. § (1) A Kormány természetvédelmi hatóságként

[...]

b) a Pest Megyei Kormányhivatalt,

c) a kormányhivatal járási hivatalát,

[...]

jelöli ki.

(2) Természetvédelmi hatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi természetvédelmi hatóság jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az elsőfokon eljáró természetvédelmi hatóság a területi természetvédelmi hatóság,

b) a másodfokon eljáró természetvédelmi hatóság az országos természetvédelmi hatóság.”

„17. § (1) A Tvt. 80. § (2) bekezdése szerinti természetvédelmi hatóságként

a) az országos természetvédelmi hatóság,

b) a területi természetvédelmi hatóság

[...]

jár el.”

„20. § (1) A Kormány környezetvédelmi igazgatási szervként

[...]

b) a hulladékgazdálkodásért felelős minisztert,

c) az országos környezetvédelmi hatóságot,

d) a területi környezetvédelmi hatóságot,

[...]

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi igazgatási szervként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„22. § A Kvt. 49. § (3) bekezdésében foglalt környezetvédelmi igazgatási szervként

b) az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer működtetése vonatkozásában a feladatköréhez tartozó ügyekben

ba) országos illetékességgel az országos környezetvédelmi hatóság,
bb) a 8/A. § (1) bekezdése szerinti területi környezetvédelmi hatóság
jár el.”

„23. § A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdése, 15. § (3) bekezdése, 16. §-a, 17. §-a és 18. § (1) bekezdésében meghatározott igazgatási feladatokat a 4. melléklet 2. pontjában kijelölt területi környezetvédelmi hatóság látja el.”

„26. § (1) A Kormány környezetvédelmi szakhatóságként

a) a Pest Megyei Kormányhivatalt, valamint

b) a területi környezetvédelmi hatóságot

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„27. § (1) A Kormány természetvédelmi szakhatóságként

[...]

b) az országos természetvédelmi hatóságot,

c) a területi természetvédelmi hatóságot,

[...]

jelöli ki.

(2) Természetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi természetvédelmi hatóság jár el.”

„11. A környezetvédelmi hatóság eljárásaiban vizsgálandó szakkérdések és a közreműködő szakhatóságok kijelölése, szakértő igénybevétele

28. § (1) A területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha az 5. melléklet I. táblázata szerinti előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban valamint az egységes környezethasználati engedélynek a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 20/A. § (4) és (6) bekezdése szerinti felülvizsgálatára irányuló eljárásban (a továbbiakban: felülvizsgálati eljárásban) az 5. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) Az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban, valamint a felülvizsgálati eljárásban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az 5. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, melynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban, valamint a felülvizsgálati eljárásban az 5. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén az 5. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

(4) Az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban valamint a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatot a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósággal is közölni kell.

29. § (1) A területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 6. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 6. melléklet I. táblázata szerinti környezetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 6. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 6. melléklet I. táblázata szerinti környezetvédelmi eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 6. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén a 6. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 6. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 6. melléklet II. táblázata szerinti környezetvédelmi eljárásokban a 6. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén a 6. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

30. § (1) Az országos környezetvédelmi hatóság, illetve a területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 7. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 7. melléklet I. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban a 7. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 7. melléklet I. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 7. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 7. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja.

(3) A Kormány a 7. melléklet II. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban a 7. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 7. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

31. § (1) Az országos környezetvédelmi hatóság, illetve a területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 8. melléklet I. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezésével összefüggő eljárásokban a 8. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 8. melléklet I. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezése iránti eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 8. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 8. melléklet II. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezése iránti eljárásokban a 8. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 8. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

(4) Az (1) bekezdés szerinti eljárásban hozott határozatot a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósággal közölni kell.”

„12. A természetvédelmi hatóság eljárásában vizsgálandó szakkérdések és a közreműködő szakhatóságok kijelölése, szakértő igénybevétele

32. § Ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a területi természetvédelmi hatóság szakkérdés vizsgálatával kapcsolatos feladatkörében, vagy a 27. § szerinti hatóság a természet és a táj védelmére vonatkozó nemzeti és közösségi jogi követelményeknek való megfelelés elbírálására vonatkozó szakhatósági feladatkörében azt vizsgálja, hogy az engedélyeztetni kívánt tevékenység, építmény, létesítmény megfelel-e

a) a védett természeti értékek és területek megőrzése, fenntartása, fejlesztése, helyreállítása, kiemelt oltalmuk biztosítása,

b) a közösségi és a kiemelt közösségi jelentőségű fajok, továbbá élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, fejlesztése és helyreállítása, a Natura 2000 területek egységességének biztosítása, valamint

c) a természeti értékek és területek, a tájak és az egyedi tájértékek, valamint azok természeti rendszereinek, jellegzetességének, biológiai sokféleségének, természetes vagy természetközeli állapotának megőrzése, fenntartható használatának és helyreállításának elősegítése

jogszabályokban és az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában rögzített követelményeinek.

33. § (1) A területi természetvédelmi hatóság elsőfokon a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 9. melléklet I. táblázat szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 9. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 9. melléklet I. táblázata szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró természetvédelmi hatóság a 9. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 9. melléklet II. táblázata szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 9. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 9. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat szakhatóságként jelöli ki.

(4) A különösen és közepesen veszélyes állat országba való behozatalához az Európai Unió jogi aktaiban teljeskörűen nem szabályozott állatfajok esetében a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal jogszabályban meghatározott előzetes állategészségügyi engedélye is szükséges.”

„13. Az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság feladatai

34. § Az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság állami alaptevékenysége körében

- a) szolgáltatja a miniszter, hulladékgazdálkodás tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter által kért, a kormányzati munka ellátásához szükséges, tevékenysége során keletkezett adatokat;
- b) elemzi és értékeli a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok végrehajtását;
- c) véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabálytervezeteket;
- d) hatósági feladatai során önállóan, egyéb feladatoknál pedig a miniszter, hulladékgazdálkodás tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter felkérése alapján közreműködik a nemzetközi feladatok végrehajtásában;
- e) koordinálja a határokon áttérjedő környezeti hatásokkal kapcsolatos hatósági feladatokat;
- f)
- g) ellátja a továbbképzési feladatokat és
- h) összegyűjti és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer rendelkezésére bocsátja az annak működéséhez szükséges – feladatkörével összefüggő – adatokat, továbbá együttműködik más ellenőrző és információs rendszerekkel.”

„14. A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság feladatai

35. § (1) A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság állami alaptevékenysége körében

- a) összegyűjti és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer rendelkezésére bocsátja az annak működéséhez szükséges – feladatkörével összefüggő – adatokat, továbbá együttműködik más ellenőrző és információs rendszerekkel;
 - b) közreműködik a nemzetközi feladatok végrehajtásában;
 - c) véleményezi a kiemelt térségre és a megyére készülő területfejlesztési koncepciót és programot, valamint területrendezési tervet, továbbá a településrendezési eszközöket;
 - d) hozzáférhetővé teszi a környezet állapotáról szerzett adatokat, és megfelelő tájékoztatást ad azokról;
 - e) részt vesz a környezeti tudat- és szemléletformáló feladatok ellátásában.
- (2) A területi környezetvédelmi hatóság a levegőtisztaság-védelmi emisszió mérés, a mobil mérőegységekkel elvégezhető levegőminőségi mérés és zajmérés vonatkozásában a 8/A. § szerinti általános illetékességi területére a hatósági ellenőrzési terv előkészítése céljából az ellenőrzési időszakot megelőző 30. napig hatósági mérési tervet készít. A hatósági mérési terv – a 2. melléklet szerint – az adott területen a regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal bevonásával és jóváhagyásával készül.

(3)

(4) A vízvédelmi hatóság, valamint a vízvédelmi és vízügyi igazgatási szerv részére a 22. § a) pont ab) alpontja szerinti területi környezetvédelmi hatóság biztosítja az (1) bekezdés a) pontja és a 36. § szerinti rendszerben rögzített, a vizekre vonatkozó adatokhoz történő hozzáférést.

(5) A vízvédelmi hatósági és a vízügyi igazgatási tevékenység ellátáshoz szükséges a 36. § b) és c) pontja szerinti feladatok finanszírozása – a hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló hatósági eljárások kivételével – önköltségi alapon, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és a vízvédelemért, illetve vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter közötti megállapodásban foglaltak szerint történik. A hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló hatósági eljárások esetében a 36. § b) és c) pontja szerinti tevékenység költségét – a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló kormányrendelet szerint – a kötelezett viseli.”

„38. § [...]

(3) A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság által kiadott szakhatósági állásfoglalások tekintetében szakhatóságként másodfokon az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság jár el.

(4) Abban a másodfokú eljárásban, amelyben az eljáró hatóság környezetvédelmi és természetvédelmi szakkérdés eldöntéséhez szakértőt vesz igénybe, ha

a) a fővárosi és megyei kormányhivatal eljárásában a szakkérdést elsőkön a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vizsgálta, másodfokú eljárásban szakértőként a környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörében eljáró kormányhivatalt,

b) a szakkérdést elsőkön a kormányhivatal vizsgálta, másodfokú eljárásban szakértőként az OKTF-et kell kirendelni.”

„39. § A területi természetvédelmi hatóság által folytatott természetvédelmi hatósági eljárás, szakhatósági közreműködés vagy szakkérdés vizsgálata során, ha a döntéshez vagy a tényállás tisztázásához olyan adat, illetve tény ismerete szükséges, amellyel állami alaptevékenysége köréhez kapcsolódóan a területi természetvédelmi hatóság illetékességi területén működő NPI vagy a Herman Ottó Intézet Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság rendelkezik, a területi természetvédelmi hatóság megkeresi az említett szervet.”

[17] „3. melléklet a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelethez

A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok különös illetékessége

1. Terület alapján meghatározott különös illetékesség:

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság	Különös illetékességi terület
2.	Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala	a Balaton vízfelülete és a Balaton parti településeknek a tó medrébe (jogi partvonalával határolt területébe) nyúló, medréhez tartozó közigazgatási területe
3.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	A Tvt. 51. § (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatóságként 1. Budapest főváros, 2. Pest megye, 3. Nógrád megye, 4. Győr-Moson-Sopron megye, 5. Komárom-Esztergom megye, 6. Vas megye, 7. Veszprém megye, 8. Zala megye, 9. Somogy megye, 10. Fejér megye, 11. Tolna megye, 12. Baranya megye közigazgatási területe
4.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala	A Tvt. 51. § (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatóságként 1. Borsod-Abaúj-Zemplén megye, 2. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, 3. Hajdú-Bihar megye, 4. Jász-Nagykun-Szolnok megye, 5. Békés megye, 6. Csongrád megye, 7. Bács-Kiskun megye, 8. Heves megye közigazgatási területe

2. Ügytípus alapján meghatározott különös illetékesség:

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság	Különös illetékességi ügytípus
2.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	A védelemben részesülő állatfajok egyedének tartására, hasznosítására, bemutatására irányuló eljárás során solymásmadarak esetében [a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bekezdés a) pont; 19. § (3) bekezdés] Eredetigazolás kiállítására vonatkozó eljárás [a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól szóló 292/2008. (XII. 10.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja]
3.	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala	A sajátos építményfajták körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekkel összefüggő környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági ügyek
4.	Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala	Kiemelt létesítményekkel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági ügyek [az atomenergia alkalmazása során a levegőbe és vízbe történő radioaktív kibocsátásokról és azok ellenőrzéséről szóló 15/2001. (VI. 6.) KÖM rendelet 2. § i) pontja szerinti kiemelt létesítmények (atomerőmű, kísérleti és tanreaktor, uránbánya, radioaktív hulladéktároló, A-szintű izotóplaboratórium, kiégett fűtőelem-tároló)]

[18] „4. melléklet a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelethez

Környezetvédelmi igazgatási szervek különös illetékességi területe

1.1. Terület alapján meghatározott különös illetékesség

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi hatóság	Különös illetékességi terület
2.	Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala	a Balaton vízfelülete és a Balaton parti településeknek a tó medrébe (jogi partvonalával határolt területébe) nyúló, medréhez tartozó közigazgatási területe

1.2. A vizsgálat típusához kötött különös illetékesség

1.2.1. A területi környezetvédelmi hatóság illetékességi területe környezeti zajmérések végzésének vonatkozásában

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi hatóság	Illetékességi terület (megye)
2.	Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Győr-Moson-Sopron megye Komárom-Esztergom megye
3.	Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Vas megye Zala megye

4.	Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Fejér megye Tolna megye Veszprém
5.	Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Baranya megye Somogy megye
6.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Budapest Pest megye Nógrád megye
7.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Hajdú-Bihar megye
8.	Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Békés megye
9.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye
10.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Borsod-Abaúj-Zemplén megye Heves megye
11.	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Solnoki Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények vonatkozásában az ország egész területe: Jász-Nagykun-Szolnok megye
12.	Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Csongrád megye Bács-Kiskun megye

1.2.2. A regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal, illetve a területi környezetvédelmi hatóság illetékességi területe környezeti rezgésmérések végzésének vonatkozásában

	A	B
1.	Regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal/Területi környezetvédelmi hatóság	Illetékességi terület (megye)
2.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	Hajdú-Bihar megye, Békés megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Csongrád megye

3.	Fejér Megyei Kormányhivatal	Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye, Zala megye, Fejér megye, Tolna megye, Veszprém megye, Baranya megye, Somogy megye, Bács-Kiskun megye
4.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	Budapest, Pest megye, Nógrád megye

1.2.3. A radiológiai vizsgálatokat valamennyi környezeti elem vonatkozásában országos illetékességi területtel a Baranya Megyei Kormányhivatal végzi.

- [19] 2. A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdésében, 15. § (3) bekezdésében, 16. §-ában, 17. §-ában és 18. § (1) bekezdésében meghatározott igazgatási feladatokat ellátó járási hivatalok

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi hatóság	a feladatellátás területi lehatárolása a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet 1. számú mellékletében kijelölt zónák és agglomerációk alapján
2.	Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala	a) a »6. Pécs környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Baranya megye közigazgatási területe,
3.	Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Bács-Kiskun megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Baja és Kecskemét közigazgatási területe
4.	Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Békés megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Békéscsaba közigazgatási területe
5.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala	a) a »8. Sajó völgye« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Borsod-Abaúj-Zemplén megye közigazgatási területe,
6.	Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Csongrád megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szeged közigazgatási területe
7.	Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala	a) az »5. Dunaújváros környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »4. Székesfehérvár-Veszprém« légszennyezettségi zónából Fejér megye közigazgatási területe c) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Fejér megye közigazgatási területe,
8.	Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala	a) a »2. Győr-Mosonmagyaróvár« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Győr-Moson-Sopron megye közigazgatási területe, c) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Sopron közigazgatási területe

9.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala	a) a »9. Debrecen környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Hajdú-Bihar megye közigazgatási területe
10.	Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Heves megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Eger közigazgatási területe
11.	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Jász-Nagykun-Szolnok megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szolnok közigazgatási területe
12.	Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Tatabányai Járási Hivatala	a) a »3. Komárom-Tatabánya-Esztergom« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Komárom-Esztergom megye közigazgatási területe,
13.	Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Nógrád megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Salgótarján közigazgatási területe
14.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	a) az »1. Budapest és környéke« légszennyezettségi agglomeráció területe, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Pest megye közigazgatási területe,
15.	Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Somogy megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Kaposvár közigazgatási területe
16.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Nyíregyháza közigazgatási területe
17.	Tolna Megyei Kormányhivatal Szekszárdi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Tolna megye közigazgatási területe,
18.	Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Vas megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szombathely közigazgatási területe
19.	Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala	a) a »4. Székesfehérvár-Veszprém« légszennyezettségi zónából Veszprém megye közigazgatási területe, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Veszprém megye közigazgatási területe, c) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Ajka közigazgatási területe
20.	Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Zala megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Zalaegerszeg közigazgatási területe

III.

- [20] Az Alkotmánybíróság a támadott normát az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések sérelme szempontjából vizsgálja felül. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány kielégíti-e az Abtv.-ben lefektetett kritériumokat, és megállapította, hogy a kérelem részben alkalmas az érdemi vizsgálatra az alábbiak szerint.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság először azt tekintette át, hogy a sérelmezett rendelkezések a hatályos jog részét képezték-e még az indítvány elbírálásakor. Az Abtv. általános szabálya értelmében, ha az Alkotmánybíróság a 24. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti [Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése azt biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezése alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha azt konkrét esetben még alkalmazni kellene.
- [22] 1.1. A Kvt. és a Tvt. támadott szabályait – egy mondat végi központozás változása [pont helyett pontosvessző a Tvt. 85. § (1) bekezdés 13. pontja végén] és egy mondat végi kötőszó törlése [a „továbbá” elhagyása a Kvt. 110/A. § a) pont a) alpontja végéről] kivételével – nem érintette módosítás az indítvány érkezése óta. Tartalmilag tehát változatlanok az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képező rendelkezések a Kvt.-ben és a Tvt.-ben. Ezek azt teszik lehetővé, hogy a Kvt. 66/A. § (1) bekezdésében, valamint a Tvt. 38/A. § (1) bekezdésében meghatározott eljárásokban a környezetvédelmi, illetve a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként vizsgálják a hatóságok. Az indítvány azokat a jelenleg is hatályos szabályokat sérelmezi, amelyek a szakhatósági közreműködés alternatívájaként a szakkérdés vizsgálatát iktatták törvénybe. Hatályon kívül helyezés e körben tehát nem képezte az érdemi vizsgálat akadályát.
- [23] 1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azzal foglalkozott, hogy időközben történtek-e olyan jogszabály-módosítások, amelyek okafogyottá tették volna az indítvány azon elemét, amely túlmutat a szakhatósági eljárás alternatívá válásán.
- [24] A 2015. április 1-jén bekövetkező támadott módosítások a megszűnő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek helyett – „általános” elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként – a kormányhivatalt jelölték ki. A 10 környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség a székhelyük alapján 10 megyei kormányhivatalba (Pest megye, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár, Vas) került integrálásra, majd a Békés Megyei Kormányhivatalban is kialakítottak egy környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályt. Összességében tehát 11 kormányhivatalban jött létre környezetvédelmi és természetvédelmi szervezeti egység. Országos hatóságként másodfokon az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) járt el továbbra is, azaz az integráció az országos szervet eredetileg nem érintette.
- [25] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 379/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet, valamint a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 473/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet 2017. január 1-jei hatállyal módosította a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok 2015. április 1-jével kialakított szervezeti rendszerét és hatásköri szabályait.
- [26] A módosításokból kiemelendő, hogy a Korm.R., amely különösen a feladat- és hatáskörök telepítéséről rendelkezik, ezt követően már nem intézményesíti az OKTF-et. Helyébe országos illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként a Pest Megyei Kormányhivatal lépett. Ezzel egyidejűleg a területi illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatósággá megyei illetékességgel a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatalát emelték azzal, hogy Budapest főváros és Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörben eljáró Érdi Járási Hivatala jár el. Főszabály szerint első fokon a területi, másodfokon az országos környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatóság jár el (lásd: Korm.R. 1–19/A. §).
- [27] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ezek a változások nem szüntették meg a környezet- és természetvédelmi hatóságok integrált szervezeti rendszerben való működését, nem állították vissza a szakigazgatási szerveket a környezetvédelem és természetvédelem területén. Éppen ellenkezőleg: teljessé tették az integrációt az OKTF megszüntetésével és a Pest Megyei Kormányhivatal országos hatósággá emelésével, valamint azzal, hogy ezeknek megfelelően – számos korrekciós jogalkotással egyetemben – leképezték a szükségessé vált feladat- és hatásköri változásokat. Ezek a módosítások tehát nem erodálták az indítványban felvetett alkotmányossági

aggályokat. Az indítvány szervezeti integrációval kapcsolatos elemének tartalom szerinti elbírálása ma már csak ezek figyelembevételével történhet meg, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése értelmében a szoros tartalmi összefüggés okán a vizsgálatot kiterjesztette a jelen határozat Indokolásának II.2.5. pontjában idézett, a rendelkező rész 3. pontjában felsorolt, a döntés meghozatalakor hatályos szabályokra. Mellőzte azonban a Korm.R. azon szabályainak a felülvizsgálatát, amelyek már nem hatályosak. Ezek ugyanis már nem alkalmazhatók.

- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a módosítások nem hatottak ki az indítvány érdemi elbírálhatóságára a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok integrációja körében sem.
- [29] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány olyan törvényi jogszabályhelyeket is felhív, amelyeknek jelenleg nincs tartalmuk, mert már hatályon kívül helyezték azokat. Ezek a következők:
- [30] A Kttm. 29. § a)–b) és d)–i) pontjai azt követően, hogy hatályon kívül helyezték a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.) egyes rendelkezéseit – de még az indítvány előterjesztését megelőzően – 2015. április 2-ával elveszítették hatályukat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján (a továbbiakban: Jat.). A Kttm. előbbi pontjai az egységes kormányhivatali szervezet kialakítása okán helyezték hatályon kívül a Khtv. egyes szabályait a miniszteri indokolás szerint (lásd: Kttm. javaslatának indokolása a 29. §-hoz).
- [31] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a támadott szabályok teljesezésbe mentek azáltal, hogy hatályon kívül helyezték a Khtv. meghatározott normáit, majd maguk is elveszítették a hatályukat. Minderre még azt megelőzően sor került, hogy az indítványt benyújtották volna az Alkotmánybírósághoz 2015. július 7-én.
- [32] A Tászm. 24. § (5) bekezdését az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 485. §-a hatályon kívül helyezte 2017. december 31. napjával. Ennek vonatkozásában az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a sérelmezett szabály normatartalma az előbbi bekezdés hatályon kívül helyezése előtt érvényre jutott, hiszen az azt írta elő, hogy meghatározott eljárások törvény erejénél fogva egyesülnek 2015. április 1-jei hatállyal.
- [33] A fentiekben kifejtettek szerint a hatálytalan rendelkezések már korábban teljesezésbe mentek, azok a továbbiakban nem alkalmazandók, emiatt az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdésének megfelelően nem vizsgálta a tartalmukat utólagos normakontroll eljárásban.
- [34] Ezek miatt az Alkotmánybíróság a Kttm. 29. § a)–b) és d)–i) pontjainak, valamint a Tászm. 24. § (5) bekezdésének érdemi vizsgálatát az Abtv. 64. § e) pontja alapján visszautasította a rendelkező rész 4. pontjában írtak szerint.
- [35] 2. Az indítványban felvetett alkotmányossági kérdések az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése körében határozott kérelemre alapulnak. Az indítványt aláírásukkal ellátó országgyűlési képviselők létszáma kielégíti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjának a követelményét.
- [36] Az indítvány nem tartalmaz azonban indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért lennének ellentétesek az Alaptörvény XXI. cikk (2)–(3) bekezdésével, továbbá nem jelöli meg azt, hogy a vitatott módosítások módja mely alaptörvényi szabállyal áll állítólag ellentétben. Ezek tekintetében az indítvány nem volt érdemben vizsgálható a határozott kérelem [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjai] hiánya miatt.
- [37] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján az érdemi vizsgálat azzal kapcsolatban volt lefolytatható, hogy a támadott és még hatályos törvényi rendelkezések (Kvt., Tvt., Tászm.), valamint a jelen határozat Indokolásának II.2.5. pontjába foglalt hatályos Korm.R.-i szabályok sértik-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint XXI. cikk (1) bekezdését a szakhatósági eljárás vagylagossá tétele és a szervezeti integráció körében.

IV.

- [38] Az indítvány nem megalapozott.
- [39] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Indokolás III. pontjában írtak szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének az állított sérelméről mindösszesen kettő – egymással szoros kapcsolatban álló – összefüggés tekintetében kellett döntenie. Az egyik az indítvány tükrében az volt, hogy a szakhatósági eljárás mellett bevezetett szakkérdés hatósági vizsgálata összeegyeztethető-e az előbbi alaptörvényi rendelkezésekkel. A másik pedig akként foglalható össze, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok

kormányhivatalokba történő integrálása ellentétben áll-e az Alaptörvény felhívott szabályaival. Az indítvány szerint az alaptörvény-ellenes helyzet azért állt elő, mert a garanciális rendelkezések körében végrehajtott előbbi módosítások sértik a visszalépés tilalmát, azaz a környezet- és természetvédelem jogszabályokkal már elért védelmi szintjét csökkentették.

- [40] Az alkotmányossági felülvizsgálat során az Alkotmánybíróság előbb röviden áttekintette a non-derogation elvvel kapcsolatos állandó gyakorlatát, majd annak tükrében megvizsgálta a támadott rendelkezéseket az indítványban előadottak alapján. Gyakorlatának felvázolása során többek között a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.), a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.) és a 17/2018. (X. 10.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh3.) támaszkodott.
- [41] 2. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt már több határozatában értelmezte. Egyik legutóbbi döntésében a következőképpen foglalta össze a non-derogation elv jelentését az egészséges környezethez való jogon belül.
- [42] „[A]z alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően” (Abh3., Indokolás [93]). Ebből egyrészt azt a következtetést vonta le az Alkotmánybíróság, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint. Másrészt arra is rámutatott, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint (Abh3., Indokolás [94]). A testület értelmezésében „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” [összefoglaló jelleggel: Abh1., Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]]. Tehát az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató alapjogi vetülete kristályosodott ki az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ennek eredete a 28/1994. (V. 20.) AB határozatra (ABH 1994, 134, 138) vezethető vissza, amely következetesen alkalmazott az Alkotmánybíróság Alaptörvényhez fűzött gyakorlatában.
- [43] Az egészséges környezethez való jog megerősített értékrendszerét kifejezésre juttató másik legutóbbi határozat pedig azt húzta alá, hogy „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást” (Abh2., Indokolás [20]).
- [44] Emlékeztet ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra, hogy a visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül az irányadó alapjogi teszt alkalmazásával (Abh3., Indokolás [95]). Eszerint vizsgálandó, hogy
- a) az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e;
 - b) megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben;
- és ha igen, akkor
- c) a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e.
- [45] 3. Az alapjogi teszt három pontja közül a jelen ügyben az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszer átalakítása, azaz a szakigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálása a visszalépés tilalmának a tárgyi hatálya alá tartozik-e. E tekintetben a kérdés tehát az volt, hogy a környezet- és természetvédelem területén is kiterjed-e az alkotmányos védőháló a szervezeti jogra és az eljárási kérdésekre?
- [46] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik az anyagi jogi, az eljárásjogi és a szervezeti szabályozásra [lásd például: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh2., Indokolás [19]; Abh3., Indokolás [96]]. Az Alkotmánybíróság alapozott már alaptörvény-sértést arra, hogy a környezetvédelmi szervezeti rendszert érintő hatáskör-átcsoportosítás nem egyeztethető össze az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével (lásd: Abh1.).
- [47] Az Abh1. tényállása szerint a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő, állami tulajdonban álló termőföldek átkerültek volna a Nemzeti Földalapba. Az Alkotmánybíróság azonban kimondta: „az a tény, hogy a természetvédelmi vagyonkezelést, amelynek elsődleges célja a természetvédelmi célok megvalósítása, a természeti vagyon állagának megőrzése és fenntartható módon való növelése [262/2010. (XI. 17.) Korm. r. 43/A. § (1) bekezdés] mostantól egy olyan szerv végzi, amelynek alapvetően birtokpolitikai rendeltetése van, felveti a védelmi szint csökkenésének valós kockázatát. A birtokpolitikai célokat követő Nemzeti Földalap tevékenységét

elsősorban a nyereségorientáltság szempontjai determinálják, miközben a természetvédelmi vagyongazdálkodásnak a bevétel realizálása nem elsődleges célja. A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok, hiszen a természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevésbé várható el” (Abh1., Indokolás [110]).

- [48] Ezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti: a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszerre és az eljárásokra vonatkozó joganyag a visszalépés tilalmának az alkalmazási hatálya alatt áll, úgy, ahogy az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tesztjéből következik, tehát azzal szemben érvényesülnek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből folyó sajátos követelmények. Emiatt többről van szó az általános közigazgatási szervezeti jog alkotmányos vetületénél. Természetesen a zöldhatóságok rendszerét érintő jogszabályoknak az Alaptörvény egyéb vonatkozó rendelkezéseit is tiszteletben kell tartaniuk, mint amilyenek például a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásból [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] fakadó elvárások.
- [49] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a jelen ügyben sérelmezett szervezeti átalakítások és az eljárásban bekövetkező változások visszalépésnek minősülnek-e az Alaptörvény szabályai tükrében. Szükséges rámutatni arra, hogy a jelen ügyben támadott rendelkezések alkotmányossági megítélése nem végezhető el mechanikusan, az Abh1.-gyel analóg módon.
- [50] 4.1. A jelen ügy alapját képező jogszabályi rendelkezések nem szakítják ki az államigazgatás szervezeti rendszeréből a környezet- és természetvédelmi hatósági hatásköröket, feladatokat és az ebben a körben alkalmazandó eljárási szabályok is azonosak a hatósági eljárásra vonatkozó általános eljárási szabályokkal. Feladat- és hatáskör tehát nem veszett el, nem került ki az államigazgatásból, hiszen azon belüli átrendezés következett be. A módosítások arra irányultak, hogy a szakigazgatási szervek helyett integrált igazgatási rendszerben jussanak érvényre az általános eljárási szabályok alkalmazásával a szinte változatlan tartalmú anyagi jogi rendelkezések a környezet- és természetvédelem területén is. A támadott rendelkezések között anyagi jogi változást a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése és a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése hozott, amelyekre a testület a jelen határozat Indokolásának IV.5. pontjában tér ki.
- [51] Az integrált államigazgatási rendszer kialakítására és továbbfejlesztésére átfogó reform keretében vállalkozott a jogalkotó. A miniszteri indokolás szerint a célkitűzések között szerepet kapott a közigazgatás hatékonyságának növelése, a korábbiaknál összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. Követelményként fogalmazódott még meg az, hogy az egységes fővárosi és megyei kormányhivatali, illetve járási (fővárosi kerületi) hivatali szervezet kialakításának együtt kell járnia a hatósági eljárások egyszerűsítésével és gyorsításával. Azt is leszögezték azonban a célkitűzések között, hogy „a területi államigazgatás szervezeti oldalának átalakításához szükséges ugyanakkor a hatósági eljárások szabályozásának megfelelő átalakítása is” (a Tászm. javaslatának általános indokolása).
- [52] 4.2. A magyar közigazgatási jogban a szakhatóságnak nevezett jogintézmény lényege az, hogy ha az érdemi döntésre jogosult hatóság – amely az ügy ura – a szakkérdés vizsgálatára nem rendelkezik hatásköri felhatalmazással és ahhoz igazított erőforrással, mint például a szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitással, továbbá jogszabály előírja számára, a szakkérdés elbírálása érdekében hivatalból a kompetens másik hatósághoz, azaz a szakhatósághoz fordul. Különböző hatáskörrel rendelkező hatóságok együttdöntéséről van tehát szó. A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szervek rendszerén belül a szakhatóság nem a megkereső hatóság hatalmának, azaz feladat- és hatáskörének a korlátozására hivatott.
- [53] A szakhatósági eljárás a hatóság és a szakhatóság együttdöntésének a speciális rendjét jelöli. Sajátossága, hogy a szakhatóság közhatalmi jogosítványával élve kötelező állásfoglalást ad a hatóságnak, amely azt változatlan tartalommal beépíti döntésébe. A szakhatósági eljárás funkciója az, hogy a végrehajtó hatalmi ágba tartozó szakigazgatási, illetve általános igazgatási szervek kötelező együttműködésében szülessen egyetlen határozatba foglalt döntés. Másként fogalmazva: a szakhatósági eljárás az ügyfelek kényelmét szolgálja, mert nem kell különböző hatósági döntéseket beszerezniük egyetlen ügy elintézéséhez. A szakhatósági eljárást tehát a praktikum hívta életre.
- [54] Ebből az következik, hogy a szakhatósági eljárás elveszíti a funkcióját, amint az érdemi döntésre jogosult hatóság szert tesz a szakkérdés elbírásához szükséges hatáskörre és erőforrásra. Ekkor ugyanis a szakhatóság megkeresése okafogyottá válik. A szakhatóság közreműködését tehát a szakmai alapon elkülönült hatósági szervezeti rendszert leképező szervezeti és eljárási szabályozás tartja életben. A támadott módosítások hatálybalépését követően is így van ez például akkor, amikor a jegyző előtt indult építési hatósági ügyben a kormányhivatalt kell megkeresni

környezet- és természetvédelmi szakhatóságként. Nincs viszont lehetőség (és szükség sem) szakhatóság megkeresésére akkor, amikor maga a kormányhivatal kompetens a szakismeretet igénylő döntés meghozatalában. A támadott módosításokkal kialakított rendszerben a környezet- és természetvédelmi szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitást a hatáskörrel együtt integrálták a kormányhivatalokba vagy kormányhivatalokon belüli megkeresések lehetővé tétele útján biztosították, hogy a megkereső szerv hozzáférjen a vele azonos hatáskörrel rendelkező megkeresett szerv előbbi erőforrásaihoz.

- [55] A hozzáférést egy új jogintézmény (a fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti kirendelés) törvénybe iktatásával tették lehetővé, amely 2015. április 15-től hatályos. Ennek lényege, hogy a kormánytisztviselő az egyik kormányhivaltól a másik kormányhivatalhoz munkavégzésre kirendelhető, ha utóbbi valamely szakkérdéssel összefüggő hatósági feladatát más módon nem tudja hatékonyan ellátni (lásd: a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 53/A. §). A Korm.R. indítványban támadott 11–12. alcíme szól a vizsgálandó szakkérdésekről. Az új jogintézményt a miniszteri indokolás azzal támasztotta alá, hogy „[e]zzel lehetővé válik a jövőben, hogy – szoros összefüggésben a kormányhivatalok és szakigazgatási szervek részleges és teljes integrációjával – a kormányhivatalok közötti megállapodás alapján bizonyos szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátására kirendelhető legyen a kormánytisztviselő. Hatósági eljárási alapelv, hogy csak akkor van szükség az eljáró hatóságon kívüli hatóság (szakhatóság), szakértő megkeresésére, ha az adott szaktudás nem áll rendelkezésre az adott hatóságnál, vagy ha a jogszabály maga rendelkezik arról, hogy valamely szervet kötelező megkeresni. Ezen új jogintézménnyel azonban lehetővé válik valamely szakkérdés kormányhivatalon belüli vizsgálhatósága, amely összességében az eljárások jelentős gyorsítását eredményezheti” (egyres jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény javaslatának indokolása a 19. §-hoz).
- [56] A hatályos törvényi rendelkezések szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből valamint járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal) áll. A járási hivatal a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik [Khtv. 3. § (1)–(2) bekezdés]. A megyei kormányhivatal kirendeltségeiként járási hivatalok működnek, amelyeket a hivatalvezetők vezetnek [Khtv. 20/A. § (3) bekezdés]. Ahogyan azt az Indokolás III. pontjában felvázolta az Alkotmánybíróság, főszabály szerint az elsőfokú (területi) természetvédelmi és környezetvédelmi hatóság a járási hivatal, a másodfokú (országos) pedig a Pest Megyei Kormányhivatal (Korm.R. 8–13. §). Az elsőfokú ügyek tehát a kormányhivatalokhoz tartozó járási hivatalokhoz, a másodfokú ügyek a Pest Megyei Kormányhivatalhoz tartoznak az integrált szervezeti rendszerben.
- [57] Az eddigiek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseiből nem vezethető le az a tartalmi követelmény, amely szerint kizárólag a szakhatósági modellben megvalósuló eljárás jelentené a környezet- és természetvédelmi érdekek érvényre juttatását. Hangsúlyozandó ugyanis, hogy e garancia nem önmagában a szakhatósági eljárásban, hanem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében példálózva megnevezett, és az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése által is védett természeti értékeket és környezeti elemeket érintő jogszerű döntésben keresendő. A jogszerű döntés meghozatala alól azonban az általános igazgatási szerv sem mentesül azon oknál fogva, hogy nem kényszerül szakhatósági állásfoglalást igényelni.
- [58] 4.3. A fentiek tükrében az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy kevesebb garanciát jelent-e az integrált szervezeti modellben hozott környezet- és természetvédelmi hatósági döntés, mint a korábban működtetett szakigazgatási megoldás. A garanciarendszer hatékonyságának csökkenése ugyanis visszalépést jelentene a természet- és környezetvédelem korábbi szintjéhez képest. E tekintetben a testület nem indulhatott ki másból, mint az Alaptörvény rendelkezéseiből, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés].
- [59] A Kormány egyfelől a végrehajtó hatalom általános szerve, másfelől a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre [Alaptörvény 15. cikk (1)–(2) bekezdése]. A Kormány szervezetalakítási szabadságát tehát maga az Alaptörvény juttatja kifejezésre. A támadott Korm.R.-t is az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg – többek között – a Kvt. és a Tvt. felhatalmazó rendelkezései alapján (lásd: Korm.R. preambuluma). Az Alaptörvény kifejezetten szól a kormányhivatalról. Eszerint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal [Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése]. Ezzel szemben az Alaptörvény nem rendelkezik a szakigazgatási szervekről a közigazgatás ezen sajátos területén sem. Így azt sem írja elő, hogy környezet- és természetvédelmi ügyek intézésére elkülönült hatósági rendszert lenne kötelező működtetni Magyarországon.

- [60] Ezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem alapozható az alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy a Kormány egyik, méghozzá az Alaptörvényben nevesített általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kevésbé szolgálja az anyagi jogszabályok érvényre juttatását, mint a Kormány másik, az Alaptörvényben egyébként meg sem jelenő szakigazgatási szerve. Épp ellenkezőleg: míg az integrált modellbe illesztett területi államigazgatásnak van kifejezetten nevesített alaptörvényi szervezeti háttere, addig a tagolt rendszernek nincs. Az alkotmányossági felülvizsgálat tehát nem támaszkodhat arra, hogy a kormányhivatal megszegi a jogszabályokat feladat- és hatáskörei gyakorlása során.
- [61] 5. Az előbbi következtetés ellenére az Alkotmánybíróságnak arra is választ kellett adnia a visszalépés értékeléséhez, miként változott a kockázata annak, hogy a természeti értékeket, illetve a környezeti elemeket sértő döntés születik az integrált rendszerben. A környezet- és természetvédelem alkotmányos szervezeti vetületében is kifejeződik ugyanis az az elvárás, amely értelmében a potenciális károkozás megelőzendő, mert a károsodás bekövetkezése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat el. A vonatkozó idézetet az Indokolás IV.2. pontjában már bemutatta az Alkotmánybíróság {lásd: Abh2., Indokolás [20]; ezt erősíti továbbá az Abh3., Indokolás [87]–[92]}.
- [62] 5.1. Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a támadott szabályok között egy-egy új anyagi norma található a Kvt.-ben és a Tvt.-ben. Ezekre is utalt már fentebb a testület. Az előbbi úgy szól, hogy „[a] hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana” [Kvt. 66/A. § (2) bekezdés]. Utóbbi azt írja elő, hogy „[a] hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana” [Tvt. 38/A. § (2) bekezdése].
- [63] Következésképpen megállapítható, hogy a jogalkotó a potenciális károkozás megelőzésére, a kockázatok kizárására törekedett a garanciális rendelkezéseknek a hivatkozott törvényekbe (Kvt., Tvt.) iktatásával. Az helytálló, hogy az ágazati (részlet)szabályok miatt ezen bekezdések tartalma nélkül sem járulhatna hozzá a hatóság olyan tevékenységhez, amely környezeti elemet vagy természeti értéket károsít(hat) vagy veszélyeztet(het), de az is megállapítható egyúttal, hogy ezek egy új, a korábbi (2015. április 1. előtti) hatályos jog részét nem képező általános zsinórmértéket állítottak a mindenkori hatósági döntéshozó elé.
- [64] 5.2. A két új anyagi jogi garanciális elem jelentősége az Alkotmánybíróság megítélése szerint elvitathatatlan és gyökere a törvényi szabályozás szintjén is túlterjeszkedik. Ennek magyarázata az, hogy az integrált hatósági modell cél- és eszközrendszerében érvényesül egy olyan jellemző, ami a szakigazgatási rendszerben fogalmilag nem volt fellelhető. Ez pedig az, hogy a hatáskör címzettje (járási hivatal vezetője elsőfokú hatóságként és a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja másodfokú hatóságként) felel azért, hogy az adott eljárásra irányadó ágazati jogszabályi rendelkezések érvényesüljenek. E szervek egységei által adott szakmai véleménynek meg kell jelennie az érdemi döntésben. A járási hivatal és a kormányhivatal hatásköreinek címzettje a döntési kötelezettség és felelősség hordozója.
- [65] A szóban forgó jellemző tehát az, hogy az integrált szervezeti rendszerben a hatáskör egyszemélyes címzettje egyszerre köteles számtalan ágazati előírásnak, illetve elvárásnak megfelelni, ha a hatósági eljárásban a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontok érvényesülését nem szakhatósági közreműködés keretében, hanem szakkérdésként vizsgálja. Ezzel szemben a környezet- és természetvédelmi (szak)hatóság vezetője a korábbiakban homogén szempontrendszerhez volt kötve döntése meghozatalakor. Számára fel sem merülhetett az a jogkérdés, hogy miként lehet összeegyeztetni az egymással konkuráló környezet- és természetvédelmi, illetve más ágazati előírásokat.
- [66] Az általános területi államigazgatási szervbe integrált zöldhatóság esetében azonban nem zárható ki teljes bizonyossággal az előbbi jogkérdés felmerülése, amelynek a megválaszolásakor figyelemmel kell lenni az Alaptörvény továbbfejlesztett értékrendszerére is az egészséges környezethez való jog területén. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése ugyanis szilárd igazodási pontokat rögzít a mindenkori jogszabályi környezet számára. Ezek vonatkozó tartalmát az Alkotmánybíróság az Indokolás IV.2. és IV.3. pontjaiban a szükséges mértékben felidézte. Az ott írtakból következőleg nem állapítható meg a szabályozásban visszalépés akkor, ha az egyes szervezeti szintek által gyakorolt hatáskör képes kizárni a környezetben, illetve a természetben bekövetkező károsodás veszélyét. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések körében ehhez elegendő és egyben megfelelő azt a követelményt teljesíteni, hogy a hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje az egyéb ágazati szempontok vagy érdekek alá az integrált államigazgatási rendszerben sem.
- [67] Ezen alkotmányos követelmény egyszerre hivatott kifejezésre juttatni az egészséges környezethez való jog alkotmányos tartalmát, és kímélni a támadott hatályos jogot. Eközben elejét veszi annak, hogy jogszabály-

értelmezéssel lerontsák az egyszerű törvényekben megjelenő általános zsinórmértéket. Azzal konkuráló jogszabályhelyek rugalmas értelmezése sem vezethet ugyanis a környezeti elemek és a természeti értékek sérüléséhez, mert az alkotmányos követelmény feljebb emeli a garancia szintjét, és ezáltal megalapozza az indítványban felvetett alkotmányossági aggályok elutasítását.

- [68] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálatban nem minősíthető visszalépésnek a zöldhatóságok kormányhivatalokba történő beolvasztása, ezért az indítványt a rendelkező rész 3. pontja szerint elutasította.
- [69] Az a kockázat, ami az integrált általános területi államigazgatási szervezeti rendszer működésében környezet- és természetvédelmi szempontból megnyilvánulhat, alkotmányos követelmény előírásával kezelhető az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően, amelyre az Indokolás V. pontja emlékeztet. Az Alkotmánybíróság ezért hatásköre gyakorlása során a jelen eljárásában a rendelkező rész 1. pontja szerinti követelményt állapított meg, amely az Alaptörvény rendelkezéseit [a P] cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését] érvényre juttatja. Erre a döntésre az Abtv. 46. § (3) bekezdése biztosította a hatáskört az Alkotmánybíróság számára. Az alkotmányos követelmény azért a Kvt. 66/A. § (1) bekezdéséhez, valamint a Tvt. 38/A. § (1) bekezdéséhez fűződik, mert ezen törvényi szabályok „vagy szakkérdésként” fordulatai teszik lehetővé az Indokolás IV.5. pontjában azonosított veszély, kockázat lehetőségét.

V.

- [70] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálta, hogy a környezet- és természetvédelmi hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos-e. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben ugyanis azt észlelte, hogy az integrált szervezeti rendszerben megváltozott néhány eljárási szabály kihatása a hatósági döntés jogszerűségének a garanciáira.
- [71] 1. A szervezeti és az eljárási szabályok az anyagi jog szolgálatára hivatottak. Ezek közül az Alkotmánybíróság megállapította az Indokolás IV. pontjában, hogy a szervezeti szabályozás módosítása nem áll ellentétben az Alaptörvénnyel, amennyiben alkotmányos követelmény a biztosítéka a jövőben annak, hogy az anyagi rendelkezések tartalma az Alaptörvénynek megfelelően kifejeződik a hatáskör gyakorlásában. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy kimutatható-e hiányosság az eljárási rendelkezések között, amelyek az integrált hatósági szervezeti rendszer mechanizmusain keresztül hivatottak az anyagi jog érvényre juttatására.
- [72] 1.1. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog alanyi alapjogi oldalának a sérelmét már több alkalommal megállapította az utóbbi időben. Ilyen döntés volt például a fentebb hivatkozott Abh1., Abh2. és Abh3. Ez a gyakorlat azonban nem bontotta le az alapjog objektív, intézményvédelmi oldalát, amelyet a 28/1994. (V. 20.) AB határozat (ABH 1994, 134, 138.) még túlnyomónak és meghatározónak tekintett. Az önállósult és önmagában vett intézményvédelmet az Alaptörvény hatálya alatt először az Abh2., Indokolás [80] bekezdése ismerte el, legutóbb az Abh1., Indokolás [17] bekezdése szólt róla. Hivatkozható továbbá az Abh3., Indokolás [86] bekezdése, a 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [13] bekezdése, valamint a 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [13] bekezdése is, jóllehet utóbbi kettő döntés nem adott helyt az indítványnak.
- [73] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a jogalkotónak eljárási garanciákat is nyújtania kell az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében, függetlenül attól, hogy az alanyi alapjogi vetület sérelmét mennyiben vitatják sikeresen az indítványozók az Alkotmánybíróság előtt. Ezért az Alkotmánybíróság azt elemezte, hogy a szakhatósági állásfoglalást a kormányhivatalokon belüli, illetve azok közti eljárásokban leváltó szakkérdés vizsgálata a hatályos jogban kielégíti-e az intézményvédelmi kötelezettségből fakadó elvárásokat.
- [74] 1.2. A vizsgálat során az Alkotmánybíróságnak mindvégig szem előtt kellett tartania az egészséges környezethez való jog mindkét vetületéhez hozzátartozó jellegadó sajátosságát, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXI. cikk (1) bekezdéséből következik. Ez úgy foglалható össze, hogy az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van az elővigyázatosság és a megelőzés elvének. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet állandó gyakorlata részévé emelte korábbi döntéseiben {lásd először: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH, 1994, 134, 140–141.; legutóbb: Abh3., Indokolás [87]}. Azáltal ugyanis, „hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is” (Abh2., Indokolás [14]).

- [75] 2. A szakhatósági közreműködés és a szakkérdés szervezeten belüli (vagy azonos hatáskörrel rendelkező szervek közötti) megválaszolása között több lényeges különbség mutatható ki az eljárás jogi jellemzői tekintetében. Az Alkotmánybíróság négy eltérésre mutat rá az alábbiakban.
- [76] 2.1. Egyrészt a szakhatóság állásfoglalása a kérelmező hatóság vezetője számára jogi kötőerővel rendelkezik [lásd: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 55. § (1) bekezdése]. Szakhatósági eljárásban továbbá nincs jogszerű lehetőség arra, hogy a kérelmező hatóság munkatársa utasítsa a szakhatóság munkatársát.
- [77] A szakkérdésre adott „belső” válasz ettől eltérően nem köti a kormány megbízottat akkor sem, ha hivatala egyik szervezeti egysége (osztálya, főosztálya) adta, és akkor sem, ha kompetens szervezeti egység hiányában egy másik kormányhivatal megfelelő egységét keresték meg annak beszerzése érdekében. Utóbbi esetben a szakkérdést megkeresésre vizsgáló állami tisztviselő a vizsgálatot kérő kormányhivatal feladatellátásért felelős szervezeti egysége vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni [lásd: a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás 24. § (1)–(3) bekezdései és 25. § (1)–(3) bekezdései].
- [78] 2.2. Másrészt a szakhatóság kötelező állásfoglalása a hatósági döntés rendelkező részében szerepel, annak egyik kötelező eleme kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd: Ákr. 81. § (1) bekezdése]. Ezzel szemben a szakkérdésre adott válasza nem vonatkozik hasonló követelményre. A szakhatósági állásfoglalás indokolását a kérelmező hatóság köteles a saját döntése indokolásába illeszteni kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd: Ákr. 81. § (1) bekezdése]. Ez a követelmény sem érvényesül a szakkérdésre adott válasz esetében.
- [79] Ezzel összefüggésben arra is szükséges rámutatni, hogy az Ákr. szabályai szerint a hatóság a tényállást köteles tisztázni a szabad bizonyítás elve szerint (Ákr. 62. §). Az így megállapított tényállást értelemszerűen nem a döntés rendelkező része, hanem az indokolás tartalmazza [Ákr. 81. § (1) bekezdés]. Ahogy arra a jelen határozat Indokolásának V.1.2. pontjában hivatkozott a testület, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése részét képező elővigyázatosság és megelőzés elve tükrében a hatályos szabályozás azért vet fel alkotmányossági aggályokat, mert nem szól arról, hogy a kormányhivatalnak a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében kötelező kifejezetten megállapítania, hogy a határozatban foglaltak teljesítése – engedélyezés esetén – nem veszélyeztet vagy nem károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet. A rendelkező részi megjelenítés nem keletkeztet új hatáskört a hatóság számára, csupán a meglévő hatáskör gyakorlásának ad nyomatékot a környezet- és természetvédelemmel érintett ügyekben a tényállás megállapítása során. E megállapításra vonatkozó döntési elemnek azonban ki kell tűnnie a rendelkező részből.
- [80] Utalni kell arra, hogy a szakkérdés nem jelent egyúttal szakértői kérdést is. Ezért a hatóság környezet- és természetvédelemmel foglalkozó szervezeti egysége nem szakértői véleményt bocsát ki akkor, amikor a hatóság határozatának meghozatalában közreműködik. A tényállás-megállapítás részeként értékelendő tehát az adott szervezeti egység belső feljegyzése, ami nem zárja ki, hogy a hatóság szükség esetén az Ákr. által felkínált bármely bizonyítási eszközt igénybe vegyen.
- [81] A hatósági döntés indokolásának a minősége elemi összefüggésben áll a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, amelyet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése foglal magában. A jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a fair hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed többek között a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29]]. Azt is megállapította már az Alkotmánybíróság, hogy „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy [...] az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. Az elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. [...] A tisztességes hatósági eljárás alapvető követelménye, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályi rendelkezéseket. A tisztességes hatósági eljárás azonban nem pusztán a jogszabályok megtartásával azonos, bár az mindenképpen szükséges feltétele annak” [3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [82] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog jogállami követelményrendszerben való érvényesülése azt követeli meg, hogy kifejezett törvényi rendelkezés tisztázza, mit és miként kell hatósági döntésbe foglalni a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szakkérdés vizsgálata körében. Ennek meghatározása a törvényalkotó hatáskörébe tartozik az Indokolás V.3. pontjában írtak szerint.

- [83] 2.3. Harmadrészt önálló pontban nevesített semmisségi ok, ha a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg [lásd: Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont]. A szakhatóság kötelező állásfoglalása ugyanis az állami akarat hordozója. A szakkérdés vizsgálatának a mellőzését *expressis verbis* nem minősíti az eljárási kódex semmisségre okot adó súlyos eljárási szabálysértésnek. A szakkérdés vizsgálata ugyanis nem más, és nem is több mint a tényállás tisztázásának egyik eljárási eszköze. A szakkérdésre adott válasz nem fejez ki önálló állami akaratot.
- [84] 2.4. Végül azt szükséges kiemelni, hogy a szakhatóság kötelező állásfoglalása a jogszerűség biztosítása szempontjából is jelentősen különbözik a szakkérdésre adott választól. Ezen eltérés felvázolása érdekében ki kell térni röviden a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] egyik részjogosítványára, valamint a jogorvoslathoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére].
- [85] Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi döntésében úgy fogalmazott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban, hogy ennek van egy sajátos vetülete, „mégpedig az a rész, amelyik a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági felülvizsgálatakor érvényesül. Ezek szerint annak érdekében, hogy a közigazgatási bíráskodás ne csak formálisan létezzen, hanem érdemben működjön, a tisztességes bírósági eljárás részelemeként a törvényalkotónak olyan szabályokat szükséges lefektetnie, amelyek lehetővé teszik többek között azt, hogy az alperesként eljáró közigazgatási szerv mérlegelését a bíróság felülbírálja a jogszerűség szempontjából” (Abh3., Indokolás [43]). Ehhez azt is hozzátette a testület, hogy „[a] bírósághoz fordulás joga tehát általánosságban azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel” (Abh3., Indokolás [47]).
- [86] Az Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35] és [37]; megerősítette: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82], egyik legutóbbi döntés: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság azt vezette le korábbi döntéseiben, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből „a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságának az igénye következik, vagyis hogy képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Ezt az Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]}” {lásd legutóbb: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [69]}.
- [87] 2.5. A környezet és a természet passzív alanyként elszenvedi a károkozó avagy veszélyeztető emberi beavatkozás következményeit. Ezért rendkívül jelentős, hogy a környezeti elemet vagy természeti értéket érintő hatósági döntés világosan kifejezésre juttassa a vonatkozó szakkérdésre adott választ és annak indokait. A környezet és a természet – végső fokon az életfeltételek fenntarthatósága – érdekében jogorvoslatot keresők – például a környezetvédő szervezetek – csak így tudják azonosítani az esetleges sérelmes pontokat, vagy azok bekövetkezésének a veszélyét. Ehhez megfelelő szabályokra van szükség, különben senki sem lesz képes a hatósági döntés által okozott jogsértés hatékony vitatására és a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy megalapozott döntést hozzon a kereseti kérelemről, amely egyfelől mindenki jogát, másfelől az állam és mindenki kötelezettségét érinti alapjogi értelemben. Egyrészt ugyanis Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, másrészt a természeti erőforrások védelme, fenntartása és megőrzése az állam és mindenki kötelessége [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés].
- [88] Figyelemmel arra, hogy a szakhatósági eljárást a praktikum működteti, a kötelező állásfoglalással szemben nincs önálló jogorvoslat. Ennek ellenére biztosítottak azok a feltételek, amelyek lehetővé teszik, hogy a szakhatóság döntésével szemben alapjogi értelemben véve hatékony jogorvoslatot nyerhessen az ügyfél, illetve gyakorolhassa bírósághoz fordulási jogát. A közigazgatási eljárási kódex szerint ugyanis a szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg, valamint főszabály szerint a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni [lásd: Ákr. 55. §

(2)–(3) bekezdései]. E rendelkezések tehát az arra jogosultakat olyan helyzetbe hozzák, amelyben minden jogi feltétel adott számukra ahhoz, hogy eldöntsék, élnek-e, és ha igen, milyen körben jogorvoslattal, illetve, hogy a bírósághoz fordulnak-e a (másodfokon) véglegessé vált hatósági döntéssel szemben. A rendelkező részből megismerhetik a szakhatóság döntését, a hatósági döntés indokolásából előbbi magyarázatát, a szakhatóság eljárása pedig jogilag ugyanolyan minőséget képvisel, mint a megkereső hatóság eljárása. Mindezek a garanciák a szakkérdés vizsgálata során hiányoznak. Ez azért van így, mert a hatályos szabályozás nem vonatkoztatja megfelelően a szakhatósági eljárás garanciális szabályait a szakkérdés vizsgálatára.

- [89] 3. Az Alkotmánybíróság az előbbieik alapján azt állapította meg, hogy az eljárási szabályozás hiányosságai miatt nem biztosított, hogy a járási hivatal, illetve a kormányhivatal a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében köteles kifejezetten megállapítani, hogy a határozatban foglaltak teljesítése nem veszélyeztet vagy károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet.
- [90] Ahogyan az Alkotmánybíróság megállapította a jelen határozat Indokolásának IV. pontjában, nem alapozható az integrált hatósági szervezeti rendszer alkotmányossági felülvizsgálata arra a hipotézisre, hogy a kormányhivatal (járási hivatal) a jogszerűtlen döntésekre rendezkedik be, de az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi oldala megköveteli, hogy ha mégis jogellenes döntés születne, a jogi szabályozás garanciális rendelkezésekkel segítse a jogsérelem hatékony orvoslását. Ezek közé tartozik a rendelkező rész fentiek szerint hiányolt eleme.
- [91] Az egészséges környezethez való jog érvényesülésén túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal és a bírósághoz fordulás jogával is szoros kapcsolatban áll a mulasztás megállapítása. Ezek ugyanis együttesen, egymást erősítve követelik meg azt, hogy a jogalkotó töltsen ki tartalommal azokat a hézagokat, amelyek azáltal keletkeztek a közigazgatási eljárásjog szövetén, hogy a zöldhatóságokat a kormányhivatalokba integrálták. A mulasztás tehát abban áll, hogy az anyagi jog érvényesülését a jelenlegi szervezeti rendszerben nem szolgálja kielégítő módon az eljárási jog a környezet- és természetvédelmi hatósági eljárásokban, amikor a hatóság szakkérdést vizsgál. Ez a hiány kétségessé teszi, hogy a rendelkező rész 1. pontjában előírt alkotmányos követelmény teljesülése számon kérhető legyen végső fokon a közigazgatási bíróság előtt.
- [92] Ez a joghézag jogértelmezéssel nem tölthető ki, ahhoz jogalkotásra van szükség. Ebben a vonatkozásban emlékeztetni kell egyfelől arra, amit az Indokolás IV.4.1. pontjában már idézett az Alkotmánybíróság: „a területi államigazgatás szervezeti oldalának átalakításához szükséges ugyanakkor a hatósági eljárások szabályozásának megfelelő átalakítása is” (a Tászm. javaslatának általános indokolása). Másfelől arra is figyelemmel kell lenni, hogy a jogalkotó a Kttm. megalkotására irányuló első javaslatában a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 14. §-át egy új, (5) bekezdéssel tervezte kiegészíteni. Ez pedig a következő volt: „Amennyiben a 44. § (1) bekezdése szerinti szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg, ennek során elrendelheti e törvény szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.”
- [93] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 2. pontjában az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján azt állapította meg, hogy a hatályos eljárási szabályozás lényeges tartalma hiányos. Nem szól arról, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az engedély alapján kifejtett tevékenység környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról. Az egészséges környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalma (az elővigyázatosság és a megelőzés elve), megerősítve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel is, azt az objektív követelményt támasztja a törvényalkotóval szemben, hogy kifejezett rendelkezésekkel szabályozza akár az Ákr.-ben, akár az ágazati törvényekben azt, hogy miként szükséges megjeleníteni a hatósági döntés rendelkező részében a környezeti elem, természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást. A hatáskör mikénti gyakorlásának – annak indokaival együtt – kétség kívül megállapíthatónak kell lennie a döntésből. A hiányok pótlása érdekében az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30-ig tegyen eleget.

VI.

- [94] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. február 25.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2092/2015.

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint a jogalkotói mulasztás szélesebb szabályozási körben áll fenn, mint ahogy azt a többségi döntés megállapította.
- [96] 1. Az Alkotmánybíróság közelmúltban meghozott döntései, úgy gondolom, hogy megerősítették azt az Alaptörvény hatálybalépése előtt kialakult gyakorlatot, amely szerint az egészséges környezethez való jog alkotmányos védelme kiemelt jelentőségű az alapvető jogok védelmének rendszerében. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben is utalt arra, hogy korábbi határozatainak egyes megállapításai „nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott”. Hozzátette ehhez az Alkotmánybíróság azt is, hogy „az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz” (Indokolás [110]). Véleményem szerint továbbra is indokolt ennek a gyakorlatnak a fenntartása és megerősítése.
- [97] Fontosnak tartom kiemelni azt is – amint erre a konkrét ügyben benyújtott állásfoglalások is utalnak –, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok {Abh2., Indokolás [17], [20]}. Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az egészséges környezethez való jog védelme körében ezért kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.
- [98] Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan ezért „megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog

- érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé” {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140–141.; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}.
- [99] A fenti szempontok miatt az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejezetten hangsúlyozta, hogy „[a]z elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [75]}.
- [100] A kifejtettek alapján ezért, a környezetvédelem területén a fegyelmi, polgári és büntetőjogi szankció lehetősége önmagában nem elegendő az alkotmányos védelem biztosításához. E jogkövetkezmények kilátásba helyezése révén ugyanis csak utólag lehet reagálni a már bekövetkezett – sokszor visszafordíthatatlan – károkra. A jogi felelősségre vonás pedig – a környezet védelme szempontjából – jórészt hatástalan, mert ezzel nem lehet jóténni a bekövetkezett „környezetvédelmi sérüléseket”. Kiemelt jelentősége van ezért e területen a prevenciónak, amely az állam kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy már a hatósági engedélyezési eljárásokban – figyelemmel az elővigyázatosság és megelőzés elvére – fel kell tárni azokat a kockázatokat, amelyek a károsodás veszélyével fenyegetnek.
- [101] 2. A környezethez való jog alkotmányos védelme azért is sajátos jellegű, mert ezen „jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátni” {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138; megerősítette: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]}.
- [102] Véleményem szerint annak a kérdésnek a megítélése során, hogy a hatályos szabályozás alapján létrejött szervezetalkítási megoldások keretében az érintettek mennyiben tudják érvényesíteni a környezeti, illetve természetvédelmi szempontokat, nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügyben előterjesztett szakmai állásfoglalásokat.
- [103] E körben fontosnak tartom kiemelni az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalását, amelyben hangsúlyosan jelenik meg: „a környezethez való jog, illetve a P) cikkben megjelenő állami kötelezettség megfelelő teljesítése olyan szervezeti kereteket indukál, amelyek garanciát adnak arra, hogy a környezeti szempontok nem kerülhetnek háttérbe, nem olvadhatnak fel más szempontok között, hanem azoknak megfelelő érvényesüléséhez a szervezeti önállóság, függetlenség, megfelelő erőforrások és ugyanakkor lehetőleg a különböző környezeti elemek védelmének minél komplexebb szemlélete szükséges” (2–3. oldal).
- [104] Emellett fontosnak tartom kiemelni: a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes hangsúlyozta, hogy a korábbi védelmi színhez képest visszalépést jelent, hogy a környezeti és természeti szempontok érvényesítésének kötelező jellegét biztosító eljárási garanciák helyébe más – akár anyagi jogi – garanciák nem léptek. Emellett problémát jelent, hogy a közvetlen szakmai irányítás közvetetté vált, ami lehetővé teszi a szakértelemmel rendelkező és a szakértelemmel nem rendelkező kormányhivatalok joggyakorlatának eltérő fejlődését. Ezzel a környezeti elemek védelmének eltérő szempontjai alakulhatnak ki, és az alanyi joghoz tartozó eljárási garanciák korlátozottabbakká válhatnak az ügyfelek és a társadalmi szervezetek számára.
- [105] Az ügyben érkezett állásfoglalások tehát kiemelik, hogy az integrált államigazgatási rendszer keretében különösen problémát jelent: (i) megszűnt a szervezeti és eljárási garancia az ökológiai korlátok kötelező figyelembevételére; (ii) nincs garanciája az egységes joggyakorlat kikényszeríthetőségének; (iii) az ügyfelek eljárási jogosultságai korlátozottakká váltak, illetve a hatóság gyakorlatától függően alakulnak; (iv) megbontja az egységes környezetvédelmi hatósági nyilvántartás teljes körűségét; (v) bizonytalanná vált a társadalmi szervezetek ügyfélképessége; (vi) leszűkülte a társadalmi kontroll lehetősége.
- [106] Véleményem szerint a határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény a fentiekben hivatkozott problémák közül csak az egyiket kísérli meg orvosolni. Álláspontom szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság döntésének valamennyi, a szakmai szervezetek által felvetett problémát érintenie kellett volna.
- [107] 3. A jogalkotó a szervezeti átalakítások során – amint erre az Alkotmánybíróság részére megküldött szakmai anyagok egyértelműen rámutatnak – abból a feltételezésből indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez és az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzeti közös örökség védelméhez elegendő az anyagi jogi szabályok változatlanul hagyása, mert azok érvényesülését nem befolyásolja a szervezeti átalakítás. Az anyagi jogi szabályok érvényesítéséért pedig a kormány megbízott amúgy is felelősséggel tartozik.
- [108] Véleményem szerint a fentiekben hivatkozott szakmai állásfoglalások egyértelműen alátámasztják azt is, hogy a szervezet átalakítás folytán a környezet és a természet védelmének jogszabályi szintjében visszalépés történt.

Ennek egyik oka, hogy a jogalkotó nem teremtette meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek a korábbi modellt jellemezték. Ezzel összefüggésben a központi kérdésnek a legtöbb szakmai anyag azt tekinti, hogy az új modell bevezetésével egyidejűleg milyen garanciák vették át a korábbi szervezeti önállóságból következő garanciákat. Ebből következően hangsúlyozandó, hogy a régi szervezeti rendszerben a hatóságok önállósága volt a legfőbb garanciális eleme az egészséges környezethez való jog érvényesülésének. E garanciális elem ugyanakkor a jelenlegi szabályozási rendszerben eltűnt.

- [109] Emellett fontosnak tartom kiemelni, hogy a környezetvédelmi szabályozás változásának alkotmányosságát a korábban fennálló védelmi szintet biztosító anyagi és eljárási jogi szabályok és az új szabályok összevetésével kell megítélni. Amint azt az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kiemelte: „az anyagi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (Indokolás [80]). Az egészséges környezethez való jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az is, hogy a jogalkotó egyértelmű anyagi és eljárásjogi garanciákkal biztosítsa az elért védelmi szint megtartását.
- [110] Az a jogszabályi környezet, amelyhez alkotmányos követelményt kell megfogalmazni, úgy gondolom, hogy nem tesz eleget ennek az elvárásnak. Ebből következően, véleményem szerint, az Alkotmánybíróságnak ebben a körben is jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és a jogalkotót fel kellett volna hívnia: alakítsa ki annak egyértelmű garanciális szabályait, hogy a hatóság döntéshozatala során a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontokat ne rendelhesse más szempontok alá, illetve, hogy azok a garanciális szempontok, amelyek a korábbi – önálló hatósági – modellt jellemezték, a hatályos szabályozás keretében is biztosítsák az egészséges környezethez való jog érvényesülését.
- [111] 4. Összegezve a fentieket, úgy gondolom, hogy az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van a megelőzés elvének. A környezetvédelmi és természetvédelmi szempontok értékelése ezért kiemelten fontos érdek a hatósági eljárásban, mert ezen szempontok figyelmen kívül hagyása vagy nem megfelelő értékelése visszafordíthatatlan károsodásokhoz vezethet.
- [112] Álláspontom szerint az ügyben rendelkezésre álló szakmai anyagok alapján nem kétséges, hogy az a szabályozás, amely a korábbihoz képest már nem minden esetben biztosítja, hogy a környezetvédelmi hatáskörbe tartozó eljárásokat, a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatát az arra szakértelemmel rendelkező szervezeti egység végezze, önmagában visszalépést jelent.
- [113] A korábban meglévő garanciákat ezért a meglévő szervezeti struktúrában is biztosítani kell. Véleményem szerint azonban nem elegendő e probléma kezelésére a határozat 1. rendelkező részi pontja szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazása, hanem a 2. rendelkező részi pontban megállapított jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett a jogalkotó számára szélesebb körben kellett volna jogalkotási feladatot megállapítani.
- [114] Ennek keretében, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak arra kellett volna felhívnia a jogalkotót, hogy az önálló környezet- és természetvédelmi hatóságok hatásköreinek az integrált igazgatási rendszerbe telepítésével egyidejűleg alakítsa ki annak garanciális szabályait, amelyek – figyelemmel a fentiekben hivatkozott szakmai állásfoglalásokra – a környezetvédelem elért védelmi szintjének megtartásához szükségesek.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [115] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával.
- [116] Jóllehet a határozat indokolásának [60] bekezdése elismeri: „nem alapozható az alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy a Kormány egyik, méghozzá az Alaptörvényben nevesített általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kevésbé szolgálja az anyagi jogszabályok érvényre juttatását, mint a Kormány másik, az Alaptörvényben egyébként meg sem jelenő szakigazgatási szerve”, a hivatkozott rendelkező részi pontokat és azok indokolását a határozat egy ilyen tényállásból levont feltételezésre építi. Ennek következménye egy túlzottan általános megfogalmazású alkotmányos következmény, valamint a végső soron alaptörvény-ellenes helyzet megállapítása.

- [117] Ezt az ellentmondást és az ebből adódó következtetést nem tudom elfogadni. Álláspontom szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikke együttes értelmezésükben sem alkalmasak arra, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály alapján indokolatlan törvényalkotási kényszert teremtve jogalkotási mulasztást megállapíthasson.
- [118] Támogatni tudtam volna ugyanakkor egy olyan, a jogalkalmazás elé állítandó alkotmányos követelményt, amely az Alaptörvény ezen rendelkezéseivel összefüggésben az eddigi védelmi szinttől való visszalépésnek a tervezet szerint valós kockázat megvalósulásának megelőzését lenne hivatott szolgálni. Egy ilyen alkotmányos követelmény egyrészt konkrét formában jelölhette volna meg azt az elvárást, amit a határozat rendelkező részének 1. pontja tartalmaz. Másrészt az alkotmányos követelmény kifejezésre juttathatta volna azt a szándékot is, amit a határozat rendelkező részének 2. pontja takar, nevezetesen, hogy a hatáskör címzettje egyedi döntésében adjon számot az adott ügyben annak a természetvédelemre, illetőleg a környezetvédelemre gyakorolt várható hatásáról.

Budapest, 2019. február 25.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [119] A rendelkező rész 1., 3. és 4. pontjával egyetértek, a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességnek a rendelkező rész 2. pontjában foglalt körülírását azonban nem tartom kielégítőnek.
- [120] 1. Az indítvány elbírálásának egyik sarkpontja a környezet- és természetvédelem, valamint az egészséges környezethez való jog alaptörvényi védelme, másik sarkpontja a jogalkotónak az a joga, hogy az állam szervezeti felépítését az Alaptörvény keretei között szabadon alakíthassa. Ez utóbbi kapcsán az Alaptörvény 15. cikkének (2) bekezdése a kormánynak az államigazgatás szervezete törvény keretein belül történő alakítására kifejezetten felhatalmazást adott.
- [121] 2. Ugyanakkor magam is úgy ítélem meg, hogy az államigazgatás szervezeti rendszerének módosítása mellett a jogalkotó nem fordított kellő figyelmet a környezet és a természet védelme szintjének csökkenésével szembeni garanciák megteremtésére. E tekintetben alapvetően egyetértek Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében foglalt érvelésével.
- [122] 3. A rendelkező rész 2. pontjában foglalt mulasztás körülírását túlzottan szűknek tartom. Azzal eleve nem értek egyet, hogy a mulasztás megállapításának megfogalmazása kifejezetten konkrét jogi rendelkezés megalkotására inspirálja a jogalkotót. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság szerepkörébe nem fér bele, hogy mulasztás kimondásába foglaltan konkrétan határozza meg a megalkotandó jogi rendelkezés tartalmát.
- [123] Ettől függetlenül is azonban a mulasztás formájában inspirált szabály megalkotását kevésnek tartom az alkotmányjogi probléma kezelésére. Ennél csak lényegesen szélesebb körben megalkotandó garanciák azok, melyek biztosítani tudnák a környezetvédelem korábban elért védelmi szintjének megőrzését. Ezek meghatározásában a megelőzés és az elővigyázatosság elvének volna véleményem szerint kulcsszerepe; olyan döntési mechanizmus kialakításának, ami nem teszi lehetővé a környezet- és természetvédelem szempontjainak háttérbe szorítását, és amely a visszafordíthatatlan károk megelőzésére is alkalmas, hatékony jogorvoslat lehetőségét biztosítja a környezet- és természetvédelem értékeit esetlegesen sértő közigazgatási döntésekkel szemben.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [124] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával nem értek egyet, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a jelen határozathoz.
- [125] Míg az indítvány elutasítását és részbeni visszautasítását támogatni tudom, addig – jelenlegi formájában – nem értek egyet a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel és a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem.
- [126] 1. Álláspontom szerint a határozat rendelkező részének 1. pontjában deklarált alkotmányos követelmény olyan elvárást fogalmaz meg a hatósági döntéshozatal során, mely a vonatkozó jogszabályokból egyébként is következik, így külön kimondása a jogalkalmazó számára szükségtelen. Tévesnek tartom az alkotmányos követelmény kiindulópontját: ennek értelmében ugyanis a hatósággal szembeni kívánalomként fogalmazódik meg, hogy döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá; vagyis abból a feltevésből indul ki, hogy a hatóság más szempontokat fog előnyben részesíteni a természet- és környezetvédelem – véleményem szerint is kiemelten fontos – szempontjai rovására.
- [127] Ezzel szemben – többek között – a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése *expressis verbis* kizárják a hatóság hozzájárulásának megadását („nem járulhat hozzá”) akkor, ha a tervezett tevékenység környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.
- [128] 2. Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem; véleményem szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből nem következik a jogalkotónak olyan szabályozási kötelezettsége, melynek értelmében a hatóság a határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról kifejezett megállapítást kellene tennie. Éppen a Kvt. és a Tvt. fentebb már hivatkozott rendelkezései – azaz a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése – rögzítik, hogy a hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.
- [129] Véleményem szerint a fenti rendelkezések értelmezéséből az következik, hogy a hatóság eljárása során vizsgálja a veszélyeztetés vagy károsítás lehetőségét, és amennyiben ezek fennállásának reális lehetőségét látja, a kérdéses tevékenység végzéséhez nem járulhat hozzá. E rendelkezések nyelvtani értelmezéséből levezethető ennek ellenkezője is; vagyis a hatóság csak abban az esetben járulhat hozzá valamely tevékenységhez, ha meggyőződött arról, hogy az a fenti értékeket nem veszélyeztetni vagy károsítja.
- [130] A fentieknek megfelelően sem az alkotmányos követelmény, sem a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [131] A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

IX. Határozatok Tára

A miniszterelnök 24/2019. (III. 7.) ME határozata a Magyarország Kormánya és a Laoszi Népi Demokratikus Köztársaság Kormánya között a diplomata- és szolgálati útlevéllal rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a belügyminiszter, a külgazdasági és külügyminiszter valamint az igazságügyi miniszter előterjesztése alapján

1. felhatalmazom a külgazdasági és külügyminisztert vagy az általa kijelölt személyt a Magyarország Kormánya és a Laoszi Népi Demokratikus Köztársaság Kormánya között a diplomata- és szolgálati útlevéllal rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) bemutatott szövegének – a megerősítés fenntartásával történő – végleges megállapítására;
2. felhívom a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a Megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;
3. felhívom a belügyminisztert, a külgazdasági és külügyminisztert, valamint az igazságügyi minisztert, hogy a Megállapodás kihirdetéséről szóló törvény tervezetét a Megállapodás szövegének végleges megállapítását követően haladéktalanul terjesszék a Kormány elé.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

A Magyar Közlönyt az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 4.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyarokozlony.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhű másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető.