



A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG JAVASLATAI A GYÜLEKEZÉSI JOGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK TERVEZETÉVEL KAPCSOLATBAN

A Magyar Helsinki Bizottság a Gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) tervezett módosítása kapcsán örvendetesnek tartja, hogy van kormányzati szándék ezen, a kommunikációs jogok körébe tartozó, kiemelt jelentőségű alapjogot szabályozó jogszabály korszerűsítésére. Fontosnak tartjuk ugyanakkor megjegyezni, hogy a módosítás során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az alapjog lényeges tartalma korlátozást ne szenvedjen, illetve gyakorlását a jogalkotó szükségtelenül és aránytalanul ne nehezítse meg. Az alábbiakban e szempontokra figyelemmel ismertetjük álláspontunkat, a törvénytervezetben szereplő módosítások által érintett törvényi szakaszokhoz kapcsolódóan.

2. §

Örvendetesnek tartjuk, hogy a gyülekezési jog körébe tartozó, lehetséges fogalmi elemek közül kikerülne az „összejövetel” kifejezés. Egyetértve az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményben kifejtettekkel, álláspontunk szerint e megfogalmazás indokolatlanul tág értelmezést tesz lehetővé a jogalkalmazás során.

A törvény a módosítás nyomán sem tartalmazna arra vonatkozó támpontot, hogy hány személy gyűlését, felvonulását, tüntetését kell a gyülekezési jog hatálya alá tartozó cselekménynek tekinteni – így fogalmilag az sem tisztázott teljes mértékben, hogy adott esetben be kell-e jelenteni egy egyszemélyes demonstrációt.

A gyülekezési jog szűkítésének ítéljük, hogy a Tervezetnek megfelelően, a jövőben csak a közügyekkel összefüggésben lehetne élni a véleménynyilvánítás e formájával. A gyülekezési jog a kommunikációs jogok anyajogának, a véleménynyilvánítási szabadságnak egyik kinyilvánítási formája, semmi nem indokolja ugyanakkor, hogy e jog gyakorlását pusztán a közügyekkel összefüggésben tegye lehetővé e jogalkotó. A „közügy” fogalma egyrészt meglehetősen tág értelmezésre ad lehetőséget, másrészt elképzelhető, hogy meghatározott személyek vagy csoportok magántermészetű ügyeikkel kapcsolatban kívánják a közösségi véleménynyilvánítás e formáját választani.¹

Álláspontunk szerint a tervezetben szereplő azon előírás, amely nem teszi lehetővé, hogy a rendezvényen résztvevők arcukat eltakarják, ebben a formájában több szempontból aggályos:

Azon személyek, akik világnézeti, lelkiismereti vagy vallási meggyőződésükből takarják el arcukat, teljes mértékben ki vannak zárva a gyülekezési jog gyakorlásának lehetőségéből. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, a lelkiismereti szabadság jogából következően az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meg hasonlósba vinné önmagával, azaz összeegyeztethetetlen lenne a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat] Ezen személyek tehát feloldhatatlan ellentmondásba kerülnének abban a döntési helyzetben, amelyben a gyülekezési jog gyakorlása vagy az önmagukkal való meg hasonlóság között lennének kénytelenek választani. Megítélésünk szerint esetükben bármely választás a másik alapvető jog lényeges tartalmának sérelmével járna.

Elképzelhető a gyülekezési jog gyakorlásának olyan formája is, amelyben a véleménynyilvánítás módja éppen az egyes politikusokat, közszerelőket ábrázoló, stilizált maszkok csoportos, nyilvános viselése – így ezt a véleménynyilvánítási formát a Tervezet teljes mértékben kizárta teszi.

¹ A véleménynyilvánítási szabadság és a gyülekezési jog kapcsolatával összefüggésben lásd a 30/1992. (V. 26.) és az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatokat.

Megfontolásra érdemes a lengyel alkotmánybíróság 2004. november 10-i döntése² is, amely alkotmányellenesnek ítélte a maszkviselés tilalmára vonatkozó jogszabályi előírásokat. Szükségtelen minősítette a tilalmat a testület abból a szempontból, hogy a rendőrségnek a maszkviselés tényétől függetlenül lehetősége van a gyülekezési jog szabályait megsértő személyekkel szembeni fellépésre; továbbá aránytalannak tekintette a korlátozást, amennyiben az olyan magatartásokat is tilt, amelyek egyébként jogszerűek lehetnek (világnézeti, vallási ok, vagy a vélemény ilyen módon történő erőszakmentes kifejezése).

A fenti szempontokra tekintettel, a maszkviselés tiltására vonatkozó szabályozás átgondolását és pontosítását javasoljuk.

6. §

Összességében jónak tartjuk a rendezvények bejelentésére vonatkozó szabályok részletezését, pontosítását, így azt, hogy a bejelentő igazolást kap a bejelentés megtörténtéről, illetve annak kimondását, hogy a bejelentőnek nem szükséges külön hatósági engedélyeket beszereznie.

Álláspontunk szerint – összhangban az európai államok többségének szabályozásával – megfontolandó lenne, ha a bejelentést nem a rendezvény helye szerint illetékes rendőr(fő)kapitányságon, hanem az illetékes önkormányzathoz tartozó polgármesteri hivatalnál kellene megtenni. Ennek nyomán egyrészt azonos hatóság járhatna el az adott közterület bármilyen jellegű használatá kapcsán, másrészt feloldható lenne az a hatályos szabályozásban is jelen lévő ellentmondás, amelyben a közbiztonságért és a belső rend védelméért felelős szervezet jogosult eljárni a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartozó egyik alapjog érvényesítéséhez kapcsolódóan – azt a fikciót sugallva, hogy mindenfajta gyülekezés szükségképpen a belső rend ellen irányul.³

7. §

Megítélésünk szerint súlyos aggályokat vet fel a Gytv. Tervezetben szereplő 7. § (3) bekezdésében szereplő rendelkezés, amely előírja, hogy a rendezvény tömegközlekedési eszközök vagy gépjárművek közlekedésére szolgáló közterületet legfeljebb nyolc órán keresztül érinthet. A megfogalmazás ("érinthet") álláspontunk szerint pontatlan, amely alkalmas arra, hogy kiüresítse, és mindössze nyolc órára szűkítse a 7. § (2) alapján elvileg kilencvenhat óráig is tartható rendezvény időtartamát: megszorító értelmezéssel ugyanis megállapítható, hogy szinte bármely közterületen tartott rendezvény érinti a közlekedést. Ebben a vonatkozásban az "akadályoz" megfogalmazást tartanánk elfogadhatónak.

8. §

Örvedetesnek tartjuk, hogy a Tervezet pontosítaná a Gytv. 8. §-ában szereplő, népképviselői szervek és bíróságok fogalmát (Országgyűlés, helyi önkormányzati képviselő-testület, Alkotmánybíróság, bíróságok).

Határozottan aggályosnak tartjuk ugyanakkor, hogy a törvénymódosítás értelmében a rendőrség a 2. § (2) megsértésének (bűncselekmény elkövetése, bűncselekmény elkövetésére való felhívás, fegyveresen vagy felfegyverkezve történő megjelenés, valamint az arc eltakarása) közvetlen és egyértelmű veszélyére hivatkozva megtilthatna rendezvényeket. A közvetlen és egyértelmű veszély tesztjére („clear and present danger”) a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának alkotmányossági vizsgálata kapcsán a magyar Alkotmánybíróság

² Judgement of 10th November 2004, Kp 1/04 - http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/Kp_01_04_GB.pdf (2007. április 18.)

³ A hatáskör önkormányzati szervekhez történő telepítése esetén a rendőrség szakhatóságként is részt vehetne a bejelentés intézésében.

is mindössze egy határozatában utalt⁴ - nem mondható el tehát, hogy ez a szempont egyértelműen része lenne az alapjogvédelem dogmatikai rendszerének. Ebben a megközelítésben különösen aggályosnak tartjuk, hogy a rendőrség kapna jogot arra, hogy megítélje egy, a 2. § (2) bekezdésben jelzett körülmény közvetlen és egyértelmű veszélyét – a hatályos szabályozásból adódóan ez minden esetben absztrakt, vagy a nyilvánosság által meg nem ismerhető veszélyhelyzetek „közvetlenségét” és „egyértelműségét” jelentené. Utalva a 2. §-hoz kapcsolódóan az arc eltakarásának tiltásával kapcsolatban leírtakra, meg kívánjuk jegyezni, hogy a Tervezet értelmében elvileg az arcukat eltakaró személyek megjelenésének közvetlen és egyértelmű veszélye esetén is betiltható lenne egy rendezvény.

Határozottan aggályosnak tartjuk, hogy az adott közterületre korábban engedélyezett, a Gytv. hatálya alá nem tartozó terület-használat megelőzés alapján kizárta teheti a gyülekezési jog adott közterületen történő gyakorlását. Különösen abban a vonatkozásban lehet problematikus a kérdés, hogy míg a Tervezet kizárólag a rendezvény tervezett időpontját megelőző 30 és 3 nap közötti időszakban tenné lehetővé a rendezvény bejelentését [6. § (1)], addig az önkormányzatok tulajdonában lévő közterületek használati rendjére vonatkozó előírások lehetővé teszik a 30 napnál korábbi bejelentést is. Egy időbeli kötöttség nélkül érvényesíthető, terület-használathoz kötődő kulturális vagy gazdasági érdek lehet konkuráló helyzetben tehát egy kötött időbeli rendben érvényesíthető alapjoggal. Álláspontunk szerint ezen összefüggések nincsenek megnyugtatóan rendezve, ezért a Tervezetben szereplő 8. § (1) db) alpont elhagyását javasoljuk.

Alkotmánysértőnek tartjuk a 8. § (2) bekezdésének új változatát, amely a rendőrség számára lehetővé teszi, hogy határozatban állapítsa meg, ha a bejelentésben szereplő rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, vagy nem felel meg az előírt feltételeknek; ebben az esetben a Tervezet szerint úgy kell tekinteni, mintha a bejelentést nem tették volna meg. E szabályozással a Tervezet lehetővé teszi a rendőrség számára, hogy a Gytv. hatálya alá nem tartozás tényét megállapító határozatával esetenként kizárja az egyes bejelentésekre vonatkozóan a Gytv. szerinti, rövid határidőn belül, nemperes eljárásban lefolytatott jogorvoslat⁵ lehetőségét. Álláspontunk szerint a Gytv. hatálya alá tartozás megítélése és a bejelentésre vonatkozó törvényi előírások vizsgálata jellegében nem minősül két különböző jogkérdésnek, így semmi nem indokolja, hogy egyik esetben a bíróság nemperes eljárásban járjon el, míg a másik esetben közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó általános szabályok szerint.

A Gyt. hatálya alá tartozás kérdésének egyik nemleges esete lehet az a rendőrségi határozat is, amely azt állapítja meg, hogy az adott terület nem közterület – ugyancsak kizárta téve a Gytv. szerinti speciális jogorvoslati eljárást. Álláspontunk szerint a jelzett probléma elkerülése és a jogbiztonság érvényesítése érdekében elengedhetetlen a közterület fogalmának a jelenleginél pontosabb, egyértelmű meghatározása – az a jelenlegi formájában ugyanis nem hordoz világos, felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalmat. A jogrendszer egységének biztosítása érdekében szükséges lenne továbbá összhangba hozni az egyes jogszabályokban lévő közterület-fogalmakat is.

14. §

A Tervezet értelmében a Gytv. 14. § (3) szerint a rendezvény feloszlata esetleges jogellenességének megállapítására a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok alkalmazásával lehet pert indítani. Álláspontunk szerint az a rendezvény feloszlata jogszerűségének megítélése szintén nem jelent a Gytv. szerinti speciális jogorvoslati eljárásban vizsgált kérdésekhez képest jellegében más jogkérdést – így a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó általános szabályok alkalmazása helyett, ebben a

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

⁵ 9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.
1242 Budapest, Pf 317.
Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327
helsinki@helsinki.hu
www.helsinki.hu

vonatkozásban is indokoltnak tartanánk a Gytv. szerinti, rövid határidőn belül lefolytaott, nemperes jogorvoslati eljárást.

Egyéb rendelkezések

A Tervezet egyéb jogszabályokat módosító rendelkezéseivel kapcsolatban meg kívánjuk jegyezni, hogy ésszerűbbnek tartanánk az érintett jogszabályok átgondoltabb, önálló módosítását. Örvedetesnek tartjuk ugyanakkor, hogy a Rendőrségről szóló törvény tervezett módosításának eredményeként az intézkedő rendőrök minden esetben kötelesek lennének igazolni magukat.

Budapest, 2007. április 18.

dr. Kádár András Kristóf
társelnök
Magyar Helsinki Bizottság