

## **A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja a 30/2011 (IX. 22.) BM rendelet módosításáról szóló rendeletervezetről**

A 2013. május 23-án közzétett BM rendeletervezet (a továbbiakban: Tervezet) módosítja a gyülekezési joghoz kapcsolódó rendőrségi feladatokról szóló hatályos BM rendeletet. A TASZ álláspontja szerint a Tervezet több szempontból is elhibázott.

### **I. Általános megállapítások**

A Tervezet általános jogdogmatikai problémája, hogy rendeleti szinten szabályoz olyan kérdéseket, amelyekre kizárólag törvényi szintű szabályozás adhat megfelelő garanciát. Így az egyes rendezvénytípusok definiálása és, az azokkal kapcsolatos jogok és kötelezettségek helye a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben (a továbbiakban Gytv.) van. A gyülekezési jog alapjog, és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapjogot csak törvényben lehet korlátozni. A jogalkotó ugyan több újdonságot megpróbál bevezetni, részben az Alkotmánybíróság határozatainak, részben az átalakuló gyülekezéstípusoknak megfelelően, ezt azonban átgondolatlanul teszi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelő, a spontán és az azonnali reagálású gyülekezésekre vonatkozó új definícióknak és ezen gyülekezéstípusok sajátos szabályainak helye nem egy BM rendeletben, hanem a gyülekezésszabályokról szóló törvényben lenne. A BM rendelet a rendészeti jellegű eljárási szabályok helye, de el kell választani azoktól a szabályoktól, így a gyülekezési jog tárgyi- és személyi hatályától, amelyeket feltétlenül törvényi szinten kell szabályozni.

Súlyos problémának tartjuk a Tervezet átgondolatlanságát, azt, hogy olyan kérdéseket próbál rendezni, ahol nincs jogalkotási kényszer, míg a jogalkotó nem nyúl más, fontos kérdésekhez. Például fontos lenne rendezni azoknak a közterületen tartott politikai rendezvényeknek a jogi helyzetét, amelyek nem igényelnek speciális intézkedést. Így, ha közterület rendeltetésszerű használatára kerül csak sor (a résztvevők nem hagyják el a járdát, nem akadályozzák a járókelőket, betartják a KRESZ-szabályokat), akkor a rendezvénynek hasonló megítélés alá kellene esnie, mint egy spontán tüntetésnek. Semmi nem indokolja ugyanis, hogy a járdán ácsorgó néhány fős tüntetéseket 72 órával előbb be kelljen jelenteni. A TASZ javasolja, hogy a rendezvényt megelőző 72 órás bejelentési kötelezettség csak bizonyos típusú rendezvények esetén legyen követelmény.

Problémásnak tartjuk, hogy a jogalkotó az azonnali reagálású rendezvényeket összemossa a spontán tüntetésekkel, míg a villámcsődületet teljesen elhibázott módon próbálja beilleszteni a gyülekezési szabályok közé. Ezt részletesen a II. pont alatt fejtjük ki.

Ugyancsak koncepcionálisan elhibázottnak tartjuk, hogy a jogalkotó fenntartja, sőt a bejelentőre is kiterjeszti azt a követelményt, hogy az külföldi személy nem lehet. A politikai véleménynyilvánítás joga nem állampolgári jog. Olyan általános emberi jogról van szó, amelyet egy, az országban tartózkodó külföldi is gyakorolhat. Ennek megakadályozása a törvény személyi hatályának szűkre szabásával korlátozza a gyülekezési jog gyakorlásának lehetőségét. Javasoljuk a személyi hatály szűkítésének visszavonását, és a szervezőre vonatkozó korlátozások eltörlését.

## II. Részletes vélemény

### 1. A Tervezet értelmező rendelkezései

#### 1.1 Spontán gyülekezés:

A spontán gyülekezés értelmező rendelkezése dogmatikailag hibás és nem veszi figyelembe az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatait.

A 75/2008. (V. 29.) AB határozat rendelkező része kimondja, hogy a gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, közöttük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény megtörténte miatt csak rövid időn belül kerülhet sor. A gyülekezési jog kiterjed továbbá az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre.

A rendelkező rész azonban nem egy típusú gyülekezéstről szól, hanem megkülönbözteti a spontán és az azonnali reagálású gyülekezéseket, amely megkülönböztetés hiányzik a tervezetből. Az AB határozatban „a gyülekezési jog kiterjed továbbá” fordulat egy másik típusra, nevezetesen a spontán gyűlésekre vonatkozik, míg a rendelkező rész első fele az azonnali reagálású gyülekezéseket foglalja magába.

A Tervezet azonban összemosza a kettőt, és így értelmezhetetlenné teszi a spontán gyülekezés fogalmát. Emellett az értelmező rendelkezésben felesleges kitételek is szerepelnek. Így pl. az, hogy a gyülekezési jog hatálya alá a politikai célú gyűlés, illetve a békés rendezvény tartozik. Tekintettel arra, hogy a gyülekezési jog hatálya alá csak politikai célú gyűlések, valamint kizárólag békés rendezvények tartoznak, ezért elegendő a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényről szólni. Mivel ennek az értelmező rendelkezésnek a helye a Gytv.-ben lenne, ezért még ez a kitétel sem fontos, hiszen a Gytv. értelmezi az ilyen rendezvényeket.

A TASZ javasolja, hogy a jogalkotó a Gytv. keretei között alkossa meg a spontán és az azonnali reagálású rendezvények definícióját, mégpedig az AB határozatnak megfelelő módon.

#### 1.2 Villámcsődület

A villámcsődület értelmező rendelkezése több, félreértésből fakadó elemet is tartalmaz. Egyrészt a villámcsődületeknek csak azok a típusai tartoznak a Gytv. és a rendelet hatálya alá, amelyek politikai célú gyülekezések, hiszen polgárai számára csak ezeket biztosítja az

állam aktív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül. Éppen ezért félrevezető az értelmező rendelkezés azon megfogalmazása, miszerint „a villámcsődület nem politikai esemény, célja az emberek megdöbbenése, az interneten köttetett kapcsolatok valódi, szemtől szemben megvalósuló kapcsolattá tétele, valamint pusztá szórakozás.” Ez egyrészt nem igaz, másrészt ha a Belügyminisztérium így értelmezné a villámcsődületet, abból az következne, hogy az nem tartozik a gyülekezési jog hatálya alá, így a rendeletben vagy a Gytv.-ben sem lenne helye. A villámcsődületek esetében, amennyiben az nem politikai esemény, akkor nem tartozik a Gytv. hatálya alá. Emiatt egy-két perces, nem politikai jellegű esernyőnyitáshoz még nem szükséges közterület-foglalási engedély, hiszen az csak egy egyszerű összejövétel, hasonlóan egy osztálykirándulás előtti csoportosuláshoz. Másrészt teljesen irreleváns, hogy a résztvevők közötti kapcsolat hol köttetett és hogy a kapcsolatukat hogyan próbálják átalakítani a villámcsődület meghatározásánál ez a kitétel jogilag nem vehető figyelembe, ezért felesleges. A pusztá szórakozás ugyancsak nem alapozza meg a Gytv. hatályának kiterjesztését, a bejelentési kötelezettséget, a rendőrségi jelenlétet stb.

## **2. A bejelentés szabályai**

A Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartására irányuló bejelentés és az annak kezelésére vonatkozó 2. § b) pont szerint a nem személyesen tett bejelentés esetén – a rendezvény tervezett időpontjától függően – a rendőri szerv a szervezőt a bejelentéssel azonos formában hívja fel hiánypótlásra. A rendeleti szintű szabályozás célja, hogy pontosan meghatározza az eljárási szabályokat. Ez a szakasz azonban éppen ellenkezőleg, nagyon bizonytalanná teszi a hiánypótlás szabályait, hiszen olyan késői időpontra tolódhat egy postai úton elküldött levél, amely megakadályozza a rendezvény megtartását. A jóindulatú értelmezés szerint a rendőrség a tervezett időponttól függően gyorsabb megoldást is választhat, erre azonban nem köteles.

A TASZ álláspontja szerint a hiánypótlásra való felhívás lehet azonos formájú, amennyiben nem veszélyezteti a rendezvény megtartását vagy magát a hiánypótlást, de erre konkrét időtartamot kell meghatározni.

## **3. A bejelentő és a szervező**

A bejelentőre vonatkozó szabályokat a Tervezet 3. § (1) tartalmazza. Eszerint a bejelentőnek nem csupán a Gytv. 5. §-ában meghatározott feltételeknek kell megfelelnie, hanem a közigazgatási eljárásról szóló törvény (Ket.) ügyfélre vonatkozó feltételeinek is.

A TASZ álláspontja szerint a jogalkotónak régóta fennálló adósságát kellene törlesztenie azzal, hogy a Gytv. 5. §-át akként módosítja, hogy külföldi személyek is szervezői lehessenek gyülekezéseknek. Nincs ugyanis oka annak, hogy külföldiek ne élhessenek Magyarországon politikai szabadságjogukkal.

A 3. § (3) szerint azonban nem csak a szervezőnek, hanem a bejelentőnek is meg kell felelnie ezeknek a kritériumoknak. Amennyiben a szervező és a bejelentő nem azonos, és a szervező nem felel meg a fenti kritériumoknak, akkor “a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról szóló végzést legkésőbb a bejelentett rendezvény megkezdését megelőző 24 órával

kézbemenni kell a bejelentőnek.” Ez tehát azt jelenti, hogy a rendőrségnek nem 48 órán belül kell érdemi, elutasító határozatot hoznia, - hanem függetlenül a bejelentés időpontjától - végzésben 24 órával a rendezvény előtt elég értesíteni a bejelentőt, hogy a rendezvény nem felel meg a rendelet előírásainak. Ezzel a megoldással nagyon könnyű ellehetetleníteni a rendezvényeket, hiszen nem feltétlenül megoldható, hogy más legyen egy rendezvény szervezője.

Javasoljuk, hogy az érdemi vizsgálat nélküli elutasításra is vonatkozzon az a Gytv.-ben meghatározott határidő, amely 48 órát biztosít a rendőri szerveknek a döntés meghozatalára. Ezzel elkerülhető az esetleges visszaélésvesztés veszélye.

#### **4. Speciális rendelkezések a spontán gyülekezések és a villámcsődület esetén**

A 12. § (1) ellentmond a Gytv. szabályainak, amikor a spontán gyülekezéseket kiveszi a Gytv. 14. § (1) alól, mégpedig azért, mert a rendelettervezet azt mondja ki, hogy késedelmes bejelentés miatt nem osztható fel a spontán gyülekezés. Felhívjuk a figyelmet, hogy a Gytv. szabályai szerint sem a késedelmesen bejelentett, de békés tüntetések, sem a be nem jelentett rendezvények nem oszthatóak fel, függetlenül a rendelettervezettől. A Gytv. kizárólag a tiltó határozat ellenére megtartott rendezvények feloszlását teszi lehetővé – a jogellenessé, békétlenné váló gyülekezések mellett.

A TASZ álláspontja szerint a spontán gyülekezések esetében a bejelentés elmaradása – tekintettel arra, hogy nincs szervező – semmiféle joghatást nem válthat ki. Az azonnali reagálású rendezvények esetén pedig a 72 órás előírás nem tartható. Az azonnali reagálású rendezvények esetén be kell jelenteni a rendezvényt, de a bejelentésnek nincs határideje. A jelenlegi rendőrségi gyakorlat is megfelel ennek.

Ehhez képest a villámcsődület kizárólag akkor lehet bejelentésköteles, ha az egyrészt politikai jellegű, másrészt nem rendeltetésszerűen használ közterületet. Amennyiben ezek a feltételek fennállnak, akkor még mindig megkülönböztethetünk azonnali reagálású villámcsődületet, vagy “klasszikus” villámcsődületet. Az előbbire nem vonatkozhat a 72 órás bejelentési kötelezettség, az utóbbira igen.

Ezért a villámcsődületek gyülekezési jogi szempontú megítélésénél a többi rendezvényre vonatkozó kritériumokat érdemes szem előtt tartani. A villámcsődület a három nagy gyülekezéstípus közül főszabály szerint kettőbe tartozhat: vagy “klasszikus” gyülekezés, vagy azonnali reagálású. A spontán villámcsődület a koreográfia miatt nehezen képzelhető el. Ha mégis megtörténne, akkor pedig – kivételesen - spontán gyülekezésként kezelendő.

Éppen ezért a 12. § (2) bekezdés sem értelmezhető, hiszen egy nem politikai célú, előzetesen szervezett, vagy előzetes szervezés nélküli villámcsődület azért sem osztható, mert nem a Gytv. fogalmai szerinti gyülekezésről van szó.

\*\*\*

Összességében elmondhatjuk, hogy a TASZ álláspontja szerint a BM rendelettervezete átgondolatlan, ezért javasoljuk annak visszavonását. A TASZ álláspontja szerint a gyülekezési jogi gyakorlat alapján nincs jogalkotási kényszer a Tervezet által módosítani kívánt kérdésekben.

Készítette: dr. Simon Éva a TASZ szólásszabadság programvezetője