



Magyar Helsinki Bizottság

## 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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE

#### AZ IGAZSÁGÜGYI ÉS RENDÉSZETI MINISZTERIUM JAVASLATCSOMAG A KÖZRENDET ÉS A KÖZNYUGALMAT VESZÉLYEZTETŐ, VALAMINT AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS MŰKÖDÉSÉT ZAVARÓ JELENSÉGEK ELLENI HATÉKONYABB FELLÉPÉS ÉRDEKÉBEN CÍMŰ MUNKAANYAGÁRÓL

**2008. SZEPTEMBER 8.**

*A közrendet és a köznyugalmat veszélyeztető, valamint az igazságszolgáltatás működését zavaró jelenségek elleni hatékonyabb fellépés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról* szóló, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által 2008. augusztus 29-én közzétett munkaanyagról (a továbbiakban: Tervezet) a Magyar Helsinki Bizottság az alábbiakban foglalja össze az álláspontját.

#### **Általános észrevételek**

A Tervezet fő pozitívuma az, hogy tükrözi az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium határozott szándékát az utóbbi időben széles körben terjedő, szélsőséges és erőszakos, az emberi jogokat sértő magatartások elleni hatékony fellépés iránt. A Tervezetből érzékelhető ugyanakkor, hogy szigorító irányú jogalkotással kíván olyan cselekményekre és társadalmi jelenségekre reagálni, amelyek visszaszorítására elsődlegesen nem a jog biztosította eszközrendszer a megfelelő.

Ennek megfelelően a Magyar Helsinki Bizottság nem támogatja a Tervezet azon javaslatait, amelyek aránytalanul korlátozzák az alkotmányos jogokat, vagy csökkentik a jogbiztonságot. A Btk-beli büntetési tételek Tervezetben javasolt emelésével a Magyar Helsinki Bizottság általánosságban nem ért egyet, tekintettel arra, hogy a bűncselekményeket felderítő és szankcionáló hatékony jogalkalmazás nélkül a törvényi fenyegetettség szigorítása várhatóan se a generális, se a speciális prevenciót nem szolgálja.

Különösen problematikusnak tartjuk a kilenc, alapjogokkal kapcsolatos jogszabály módosítását tartalmazó Tervezet véleményezésére és hatálybalépésére biztosított rendkívül szűkös határidőket.

#### **1. Közösség tagja elleni erőszak (Tervezet 3. §)**

*174/B. § (1) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz, vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntetést követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a Tervezet a sértetti kör kibővítésével büntetőjogi védelmet biztosít a kisebbségek bármely csoportja számára. Ugyanakkor megítélésünk szerint a tényállás jelenlegi formájában rendkívül tág személyi körre terjed ki, elvileg bármely csoport tagja jogosult a védelemre. Ha például egy Ferencváros - Újpest mérkőzés után a ferencvárosiak egy újpesti szurkolót megvernek, vagy akár csak nem engednek felszállni a metróra, tényállásszerű lesz a magatartás.

Az indokolás szövegéből is kiderül, hogy a jogalkotó azokat a csoportosulásokat, közösségi formákat kívánja védelemben részesíteni, amelyekről az elmúlt időszakban bebizonyosodott, hogy tagjai támadásoknak vannak kitéve, velük szemben diszkriminatív és erőszakos megnyilvánulásokat követtek el. Ennek a normaszövegben is tükröződnie kell, különben a tényállás parttalaná és ennél fogva alkalmazhatatlanná válik.



Magyar Helsinki Bizottság

## 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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

Megfontolásra javasoljuk, hogy a sértetti kör „a lakosság egyes csoportjai” helyett „az emberi személyiség lényegi vonása által meghatározott csoportokra” bővüljön. Egy másik lehetőség a túl széles szabályozás kiküszöbölésére, ha a jogalkotó taxatíven meghatározza azokat a társadalmi csoportokat, melyeket fokozott védelemben kíván részesíteni. Jelen tényállás esetén a taxáció nem lehetetlen, álláspontunk szerint a jelenleg hatályos Btk. által kiemelt nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport mellett a szexuális orientáció, a lelkiismereti és a politikai meggyőződés lehetnek azok a csoportképző ismérvek, melyek fokozott büntetőjogi védelmet indokolhatnak.

### **2. Az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése (Tervezet 4. §)**

*174/C. § (1) Aki mást egyesülési vagy gyülekezési jogának gyakorlásában, valamint a választási gyűlésen való részvételben jogtalanul akadályoz, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*

Elsődlegesen üdvözlendő, hogy a tényállás törvényen belüli áthelyezésével egyértelművé teszi a jogalkotó, hogy nem hivatali bűncselekményről van szó. A Tervezetben szereplő tényállás ugyanakkor több problémát is felvet.

Az indokolás szerint „a gyakorlatban rendszeresen előfordul, hogy a békés gyülekezést jogtalanul megzavarják olyan módon azonban, amely nem minősülhet sem erőszakosan elkövetettnek, sem fenyegetéssel megvalósítottnak (például hangszóróval vagy más zajkeltő eszközzel), ennek ellenére az adott rendezvény megtartását **meggátolják.**”

Az első kérdés, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába beletartozik-e az, hogy mások valamely gyülekezés keretében kinyilvánított véleményével kapcsolatos ellenkezésünket, egyet nem értésünket, adott esetben ellentüntetés szervezésével, bekiabálással, a másik rendezvény „túlkiabálásával” fejezzük ki. Erre a kérdésre egyértelmű igen a válasz, és az is nyilvánvaló, hogy e szabadság tervezett korlátozásának legitím célja van: mások véleménynyilvánítási jogának védelme.

A következő megválaszolendő kérdés, hogy a tervezett korlátozás szükséges és arányos-e. Ennek előkérdése, hogy a büntetendővé nyilvánítandó magatartás a rendezvény megtartásának meggátolása (tehát az akadályozásnak az a foka, amikor az eredeti rendezvény szervezői a véleményüket az akadályozás miatt gyakorlatilag nem tudják kinyilvánítani), ahogy az az indokolásból kitűnik, vagy bármilyen és bármilyen fokú akadályozás (például egy magányos bekiabáló), ahogy az a normaszövegben szerepel.

Az biztos, hogy ez utóbbi eset szankcionálása nem lesz alkotmányosan elfogadható, és az is kérdéses, hogy az előbbi eset vonatkozásában a büntetőjogi, mint *ultima ratio* alkalmazása átmenne-e az alkotmányossági szűrőn. Minden valószínűség szerint nem, legfeljebb szabálysértési alakzatban lehet az esetet szabályozni – ekkor is nagyon nehéz meghúzni azt a határt, amelyen túl az akadályozás eléri az beavatkozáshoz szükséges szintet. A megoldást az jelenthetné, ha az „akadályozás” elkövetési magatartása helyett szabálysértési alakzatban a „meggátol” vagy „lehetetlenné tesz” fogalmakat használná a jogalkotó, jelezve ezzel azt is egyértelműen, hogy a védett jogi tárgy súlyos sérelme az, amely pönalizált, s nem a joggyakorlás bármely csekély fokban történő megnehezítése. Ily módon az arányosság tesztjének is megfelel a tényállás, hiszen míg a jelenleg hatályos Btk. 228. §-ában foglalt elkövetési magatartás erőszakkal vagy fenyegetéssel fordulata az új tényállásból elmarad, s így az új szabálysértési tényállás e tekintetben kisebb tárgyi súlyú cselekményt szankcionál, addig a cselekmény eredménye fogalmilag súlyosabb a gyülekezési szabadság megsértésének bűncselekményi alakzatánál, hiszen önmagában az akadályozás nem meríti ki az összes tényállási elemet, ahhoz az a súlyos következmény is szükséges, hogy a jogellenes magatartás olyan fokban akadályozza a gyülekezési vagy az egyesülési jog gyakorlását, hogy az egyenesen lehetetlenné is válik.

### **3. Elítéltek nyilatkozattételének szabályozása (Tervezet 15-16. §)**

*Bv.tvr. 36/D. § (1) Az országos parancsnok haladéktalanul értesíti a sajtó képviselőjét, ha a nyilatkozattételt engedélyezte, vagy e törvény szerint az engedélyt megadottnak kell tekinteni. Az értesítésben az országos parancsnok tájékoztatást ad arról, hogy a sajtó képviselőjének mely intézettel kell felvennie a kapcsolatot.*



Magyar Helsinki Bizottság

## 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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

Véleményünk szerint nem egyértelmű és egyben pontatlan a 36/D. § (1) bekezdése. A megfogalmazásból úgy tűnik, mintha magát a nyilatkozattételt is engedélyeznie kellene az országos parancsnoknak, pedig a 36/C. § alapján kétségtelen, hogy a nyilatkozat *közzétételét* engedélyezi vagy tiltja meg az országos parancsnok. Problematikus a 'haladéktalanul' kitétel is, mivel annak megfelelő időtartama nem ismert, így nem dönthető el, hogy mikor tett eleget törvényi kötelezettségének az országos parancsnok. Főlöszleges előírásnak tűnik az, hogy a sajtó képviselőjét értesítenie kell az országos parancsnoknak arról, hogy az engedélyt a törvény értelmében megadottnak kell tekinteni, ugyanis nincs értelme arra kötelezni az országos parancsnokot, hogy a jogszabályok tartalmáról tájékoztassa a sajtó képviselőjét.

Mindezek mellett indokoltnak tartanánk szabályozni azt is, hogy ki nyújthatja be a közlésre szánt anyag közzétételéhez szükséges kérelmet az országos parancsnok számára: a) fogvatartott, b) védő, c) sajtó képviselője. Szakmai okokból a c) pontban említett lehetőséget tartanánk elfogadhatónak, legalább két okból. Egyrészt a sajtó képviselője a nyilatkozat központi szereplője „operatív” szempontból, ő az, aki nagy valószínűséggel dönt a nyilvánosságra hozni kívánt anyag tartalmáról, így okszerű, ha ő adja be a kérelmet, amelyhez mellékletként természetesen egyidejűleg megkövetelhető a nyilatkozatot tevő fogva tartott írásos hozzájárulása is. A másik ok szintén gyakorlati jellegű: ha az engedélyt megtagadó határozatot a fogvatartottnak kézbesítik, és a jogorvoslatra három napos határidőt ad a jogszabály, akkor fennáll a veszélye, hogy ezzel a jogával a sajtó képviselője nem tud élni, hiszen egy fogvatartott levele egy büntetés-végrehajtási intézetből nem érkezik meg három nap alatt a címzetthez (csak a biztonsági célú ellenőrzésre két napja van az intézetnek a továbbítás előtt). Ezért indokolt, ha a sajtó képviselője által benyújtott kérelem alapján a határozatot neki is kézbesítik azzal, hogy a határozat egy másolatát egyidejűleg a fogvatartott számára is meg kell küldeni.

Álláspontunk szerint azt is szükséges szabályozni, hogy attól az időponttól kezdve, amikor a sajtó képviselője jelzi, hogy beszélni szeretne egy fogvatartottal, mennyi idő alatt és milyen formában kell az országos parancsnokságnak értesítést adnia a fogvatartott hollétéről és az intézetbe történő belépés feltételeiről.

#### **4. Előzetes letartóztatottak nyilatkozattételének szabályozása (Tervezet 18. §)**

*Bv. tv. 118/§. § (2) A nyilatkozattétel korlátozására és engedélyezésére a 36/C-36/D. §-ban foglalt rendelkezéseket az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:*

*a) az előzetesen letartóztatott nyilatkozata a büntetőeljárás eredményessége érdekében is korlátozható, erről a vádirat benyújtásáig az ügyész, a vádirat benyújtását követően a bíróság határoz, a határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs,*

Álláspontunk szerint a jogorvoslat kizárása egyértelműen ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével („a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”) és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikkével („bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”).

Tekintettel arra, hogy itt a szólásszabadság – mint alkotmányos és egyezményes alapjog – korlátozásáról van szó, a hatékony jogorvoslat biztosítása elengedhetetlen, kizárása pedig nem indokolható.

#### **5. Garázdaság szabálysértése (Tervezet 40. §)**

*Sztv. 142/A. §. (1) Aki*

*b) nyilvános rendezvényen olyan csoportban vesz részt, amelynek megjelenése, így különösen alakzata, a csoport vezetője által használt vezényszavak és jelek alkalmasak arra, hogy másban, vagy másokban félelmet keltsen,*



Magyar Helsinki Bizottság

## 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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

*elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.*

*(4) Csoportosan követik el a szabálysértést, ha az elkövetésben legalább három személy vesz részt.*

Megítélésünk szerint rendkívül kazuisztikus a javasolt szabályozás (mintegy a Magyar Gárdára szabva), és mégsem felel meg a normavilágosság jogbiztonság támasztotta követelményének. „Az Alkotmánybíróság több egymást követő határozatában (9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 64-65.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 80-81., 84.] részletesen kifejtette, majd számos határozatban megismételte, hogy a jogállam egyik központi és egyben nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ebből következik az államnak - elsősorban a jogalkotónak - az a kötelessége, hogy a jogszabályok egyértelműek, kiszámíthatóak, így a címzettek számára előreláthatóak és hatásukban felmérhetőek legyenek. Ugyanakkor a jogalkotó viszonylag széles körű mérlegelési lehetőséget is adhat a jogalkalmazónak. A jogalkalmazói döntés szempontjait azonban olyan módon kell meghatározni, hogy - amennyire csak lehetséges - a lehető legkisebb körre korlátozza az eltérő vagy az önkényes jogértelmezés lehetőségét. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalkotó kerülje el túl tág vagy túlságosan határozatlan fogalmak használatát, a jogszabály szövege pedig érthető és világos legyen, és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon.”

A fenyegető alakzat, vagy vezényszó nem felel meg ennek a követelménynek, továbbá ismét beleeshetnek a tényállásba olyan csoportok, amelyek szankcionálása nem volt – és nem is lehet - jogalkotói cél. Ismét profán példával élve: a busójárásban részt vevőkre például alkalmazható lenne a tényállás (kulturális rendezvényen vesznek részt és megjelenésük alkalmas lehet félelemkeltésre). De ugyanígy tényállásszerű lehet környezetvédelmi aktivistáknak a környezetrombolás lehetséges következményeit illusztráló jelmezekben való felvonulása.

### **6. Gyülekezési joggal visszaélés szabálysértése (Tervezet 41.§)**

*Sztv. 152. §. (1) Aki bejelentési kötelezettséghez kötött rendezvényt bejelentés vagy a tervezett új időpontról való előzetes tájékoztatás nélkül, illetve a rendőrség tiltó határozata ellenére szervez vagy tart, továbbá aki a bejelentést a törvényben előírt határidőt alaptalanul elmulasztva teszi meg, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.*

Kontraproduktív lehet a bejelentést késve megtevők szankcionálása. Akinek az a célja, hogy megnehezítse a rendőrség munkáját, azt ez a bejelentés teljes mellőzése irányába fogja terelni, aki hanyagságból mulasztja el a határidőt, azzal szemben pedig nem indokolt az ilyen jellegű szigor.

A Gytv. módosítására lenne szükség úgy, hogy amennyiben megfelelő indok nélkül mulasztja el a szervező a bejelentést, úgy a rendezvény be nem jelentettnek fog minősülni, és a mulasztásnak ez lesz a megfelelő szankciója.

### **7. Hatálybalépés (51. §)**

Aggályosnak tartjuk, hogy a Tervezet másfél hónappal a munkaanyag nyilvánosságra hozatalát követően, már 2008. október 15-én lépne hatályba. A rendkívül gyors hatálybalépés nem hagy elegendő időt a felkészülésre sem a jogalkalmazó szervek (rendőrség), sem az állampolgárok számára ahhoz, hogy akár az október 23-i rendezvényeken a jogszabály-módosításoknak megfelelő magatartást tanúsíthassanak.