

## ÁLLÁSFOGLALÁS

### A GYÜLEKEZÉSI ÉS AZ EGYESÜLÉSI TÖRVÉNYTERVEZETEKRŐL

Az ország válságának mélyülésével párhuzamosan erősödő párt és állami reformretorika újabban a politikai intézményrendszer reformjának jelszavával bővült. Mint mondják: azért vált ez időszerrűvé, mert a válságból kikerülni csak a társadalom aktív együttműködésével, s így egy új - cselekvésre indító - közmegegyezés kialakításával, a politikai rendszer demokratizálásával lehetséges.

A demokrácia doppingszerként való felfogása távol áll értékrendünk-től: mi a demokráciát - mint az alapvető emberi jogok szabad gyakorlásának feltételét - önmagáért tartjuk kívánatosnak. De ettől függetlenül üdvözlünk és támogatunk minden lépést, amelyet országunk a demokratikus jogállammá válás irányában tesz, és ezért nagy érdeklődéssel vártuk a gyülekezési és egyesülési jogról szóló törvénytervezet közzétételét.

A szöveg megjelent. Azonban számunkra jelen formájában nem elfogadható.

### ALAPVETŐ EMBERI JOGOKRÓL VAN SZÓ

A gyülekezés és egyesülés szabadsága alapvető és elidegeníthetetlen emberi jog, melynek gyakorlását jogosnak kell tekintenünk akkor is, ha azt külön törvény nem szabályozza. Ha ilyen törvény mégis megalkotásra kerül, annak feladata nem lehet más, mint hogy garantálja ezeket a jogokat. E szabadságjogok törvényi szabályozásának részben az alkotmányon, részben azokon a nemzetközi egyezményeken (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) kell nyugodnia, melyekhez hazánk is csatlakozott.

Nézetünk szerint a törvénynek egyrészt tekintettel kell lennie egy olyan, az állampolgárok közötti szerződésre, melyben azok kötelezik magukat, hogy e jogok gyakorlása során nem sértik egymás hasonló jogait, emberi méltóságát, személyi és anyagi biztonságát; másrészt az állam és polgárai közötti szerződésnek kell lennie, melyben az állam korlátozza saját hatalmát azáltal, hogy kötelezettséget vállal-e jogok tiszteletben tartására. De megvannak-e ez utóbbi konszenzus kialakításának feltételei Magyarországon? Beszélhetünk-e olyan politikai és intézményi feltételekről, amelyek között a törvényi szabályozás valóban a közakarat kifejeződésévé válik?

Nem ez a helyzet. Jelenlegi viszonyaink között - amit az államhatalom nyomasztó túlsúlya jellemez - a gyülekezési és az egyesülési törvénytervezet napirendre tűzését kétféleképpen értelmezhetjük. Nem kizárt, hogy az állam valóban korlátozni kívánja saját hatalmát, és törvényi előírásokhoz óhajtja kötni az emberi jogokkal kapcsolatos magatartását. De egy újfajta hatalomgyakorlási stílus kiépítésének lehetőségét is feltételezhetjük: a kormányzat így akar törvényes formát adni e szabadságjogok bürokratikus és önkényes korlátozásának. Ugyanis a tervezetben szereplő garanciák elégtelenek, korlátozásai pedig túltengőek. Semmiképpen sem helyezkedhetünk "a rossz törvény még mindig jobb, mint a semmilyen" álláspontjára, hiszen a jelenleg érvényes alkotmány is nagyobb szabadságot nyújt számos alapvető kérdésben, mint a készülő törvény. (Az angolszász jogrendszerekben egyes alkotmányok például kifejezetten megtiltják az alapvető szabadságjogok részletes törvényi szabályozását, olyan megfontolás alapján, miszerint az az alkotmányi deklarációhoz képest csak korlátozó jellegű lehetne.) Mivel alapvető állampolgári jogokról van szó, a tervezet esetleges törvényerőre emelkedése önmagában nem teszi a társadalom értékrendje szerint is törvényessé, elfogadhatóvá a gyülekezési és az egyesülési jogok önkényes korlátozását, melyre a szöveg számos helyen módot ad. Ahogy a társadalomnak eddig viselnie kellett a kormányzat ezen jogokat korlátozó gyakorlatát, e gyakorlat "törvényesítését" is csak külső kényszerként fogja megélni.

#### MI FOGADHATÓ EL E JOGOK ÁLTALÁNOS KORLÁTOZÁSAKÉNT ?

Nem érthetünk egyet a tervezeteknek azzal a - már rögtön a bevezetőben és az 1. § /1/ bekezdésében olvasható - szemléletével, mely mindkét állampolgári jogot az állam által "biztosított" jogként értelmezi. Az emberi jogok korszerű felfogása szerint e jogok nem az államhatalom belátására bízott adományok, hanem éppenséggel e hatalom korlátai.

Az így felfogott állampolgári szabadságjogok korlátai nem lehetnek jogilag meg nem ragadható fogalmak. Hiszen a magyar jogéletben is ismerős, olyan méltán hírhedt gumifogalmak, mint a törvénytervezetek 1. § /2/ bekezdésében szereplő az "állam biztonsága", a "közbiztonság", a "közrend" és a "közérkölc" kategóriák "megsértése" a hatóságok pillanatnyi megítélésének függvénye. /Ezek a fogalmak egyébként az ENSZ keretében 1966-ban alkotott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából származnak, melyek azonban a demokrácia rendkívül eltérő szintjén álló tagállamok kompromisszumát tükrözik. A nagy hagyományú demokráciák belső jogalkotásukban éppen ezért e fogalmakat nem is használják./ Ennek alapján mindkét törvénytervezet 1. §-át elvetjük.

A tervezet szövegezői talán maguk sem tartják jogszerűen, korrektül kezelhetőnek e fogalmakat, mert a gyülekezési törvénytervezet 16. §-ában, az egyesülési törvénytervezetnek pedig a 27. §-ában értelmezik azokat.

E paragrafusok /1/ bekezdésében szereplő meghatározás - "a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjével való szembenállásra" irányuló tevékenység - az önkényes értelmezésnek hasonlóan tág teret nyit, mint maguk az értelmezésre szoruló fogalmak. Önmagában is megengedhetetlen csúsztatásának minősíthető az alkotmány állampolgári magatartást szabályozó szerepének felcserélése az "alkotmányos rend" - hatalmi status quo-t jelképező - kifejezéssel. /Különösen furcsán hat ez ma, amikor hivatalosan is bejelentették, hogy folynak az új alkotmány szövegezésének munkálatai./

Elutasítjuk a /2/ bekezdés azon kitételét, mely a "szövetségi rendszerhez való tartozás" elfogadását bármilyen módon összefüggésbe hozza e szabadságjogok gyakorlásával. /A "szövetségi rendszerhez való tartozás" jegyében vonultak be a magyar csapatok Csehszlovákiába 1968-ban. Már az az eljárás is tartathatatlan, hogy nem kérdezik meg a lakosságot, hogy mi a véleménye az ilyen "baráti segítségnyújtásról", de még inkább elfogadhatatlan volna, ha az azzal kapcsolatos véleménynyilvánítást eleve törvényen kívül helyeznék. Vagy másfelől például egy ilyen korlátozás esetén Franciaországban semmilyen szervezet sem léphetett volna fél a NATO katonai szervezetéből történő kilépés érdekében./

Az /5/ bekezdésben szereplő korlátozást is aggályosnak tartjuk. Bár mi is azt gondoljuk, hogy a gyülekezési és egyesülési jog gyakorlása nem hívhat fel "bűncselekmény elkövetésére", e feltétel elfogadhatóságához azonban szükséges a Büntető Törvénykönyv olyan módosítása, mely magában foglalja egyebek között az állam elleni bűncselekmények /például a szervezkedés, az igazgatás/ tényállásainak a jelenleginél lényegesen egzaktabb meghatározását.

Szögezzük le: csak konkrét, más jogszabályban egyébként is tiltott magatartások szerepelhetnek a gyülekezési és egyesülési jog gyakorlásának korlátaiként. Ezért mindkét törvénytervezet 1. §-ának /a megfelelő értelmező rendelkezések törlése mellett/ az alábbiakat javasoljuk:

---

#### 1. §

- /1/ A Magyar Népköztársaság elismeri a gyülekezés /az egyesülés/ szabadságát.
- /2/ A gyülekezési jog /az egyesülési jog/ gyakorlása a./ nem sértheti az alkotmányt;

- b./ nem irányulhat a Magyar Népköztársaság függetlensége és területi épsége ellen;
- c./ nem irányulhat nemzeti, nemzetiségi, faji vagy felekezeti csoport hátrányos megkülönböztetésére;
- d./ nem irányulhat háborús uszításra;
- e./ nem hívhat fel bűncselekmény elkövetésére.

/3/ Az állampolgárok e szabadságát csak jogerős bírósági ítélet korlátozhatja.

---

xxx

### GYÜLEKEZÉSI JOG

#### Mire terjedjen ki a törvény ?

A tervezet úgynevezett negatív szabályozási módszerrel határozza meg, hogy a törvényi szabályozás milyen eseményekre nem terjed ki (4. §). Ehelyett pozitív meghatározást kellene alkalmazni, mely szerint csak a törvényben felsorolt rendezvények tartoznának annak hatálya alá. Ilyen megoldást tartalmaz egyébként az 1945-ből származó - még mindig hatályban lévő - belügyminiszteri rendelet, amely "a politikai és gazdasági jellegű népgyűlések, felvonulások" bejelentéséről rendelkezik.

Az 1945-ös rendelkezésben szereplő körülírást tartjuk elfogadhatónak, mert a tervezetben indokolatlanul szélessé válik a szabályozásba bevont események köre. Ezt a tendenciát csak erősíti, hogy a tervezet szerint a törvény hatálya nemcsak gyűlésekre és felvonulásokra, hanem "összejövetelekre" is kiterjedne (2. § /1/). Már a "népgyűlések" helyett alkalmazott "gyűlések" is, de az "összejövetelek" kategória különösképpen önkényessé teheti annak megítélését, hogy az adott esemény a gyűlekezési törvény hatálya alá tartozik-e vagy sem.

A jogállami szabályozások értelmében a szabad ég alatt, közterületen tartott gyűlések vagy felvonulások szorulnak bejelentésre. Ezzel szemben a tervezet e kötelezettséget elfogadhatatlan módon kiterjeszti a középületekre is (6. §).

Azzal sem lehet egyetérteni, hogy a helyi tanácsok egyes közterületeket úgyszólván korlátlanul kivonhatnak a gyűlekezési jog gyakorlása köréből (15. §), hiszen így e szabadságjog érvényesítése könnyen ellehetetlenülhet.

Bejelentést vagy engedélyezést ?

Ellentétben a modern szabályozási megoldásokkal és az említett nemzetközi egyezményekkel, a törvénytervezet fel kívánja hatalmazni a hatóságokat arra, hogy rendezvények megtartását előzetesen megtilthassák. Ez pedig nem jelentene mást, mint egy alig burkolt engedélyezési rendszert, ami nem elfogadható. Hasonlóan elutasítjuk a 9. § /1/ bekezdésének azt az önkényes eljárásra való feljogosítását, miszerint a hatóság akkor is betilthat rendezvényeket, ha úgy véli, hogy azok "sérthetik" az "állam biztonságát", a "közrendet" stb. Előzetesen ugyanis nem ítéltethető meg, hogy vajon a tervezett megmozdulás sért-e valamilyen előírást, kivéve, ha ilyen cél a bejelentésben kifejezetten szerepel.

Álláspontunk szerint:

- (az utóbbi eset kivételével) gyűlést előzetesen betiltani nem lehet; szemben a 9. §-sal;

- mivel a közterületen zajló gyűlésekkel kapcsolatban nem a tanácsokra, hanem a rendőrségre hárulnak hatósági feladatok, ezért a rendőrség felé történő bejelentés kötelezettségét tartjuk célszerűnek (6. § /1/ A/Változat); ugyanakkor a rendezvényt megelőző bejelentés öt napos határidejét feleslegesen hosszúnak tartjuk;

- a bejelentés hiánya önmagában nem jogosíthatja fel a hatóságokat a gyűlés felosztatására, hanem csak a bejelentést elmulasztó megbírságolására; szemben a 14. § /1/ bekezdésével;

- a gyűlés felosztatásának lehetőségét is arra az esetre kell korlátozni, ha ott meghatározott jogellenes cselekményeket követtek el; szemben a 14. § /2/ bekezdésével (mely egyébként a fentiekben már bírált és elvetendő homályos kategóriákkal operál).

A gyűlekezési jogról szóló törvénytervezetből - véleményünk szerint - tehát

- az 1. §, a 2. § /1/, a 4. §, a 6. § /1/ A/Változat, a 9. § /1/, /2/, és a 14. § /2/ bekezdésében foglaltak törlendők és kritikai megállapításaink szellemében helyettesítendők;

- a 6. § /1/ B/Változat, a 11. §, a 15. § és a 16. § (a), (c) bekezdései törlendők.

## AZ EGYESÜLÉSI JOG

### Milyen szervezetekre terjedjen ki a törvény ?

Az egyesülési jog alapján - nézetünk szerint - a természetes és jogi személyek jogi személyiséggel rendelkező társadalmi szervezeteket és jogi személyiséggel nem rendelkező mozgalmakat, klubokat, köröket hozhatnak létre.

A törvénytervezet általánosan társadalmi szervezetnek nevezi a szabályozandó szervezeteket, s ezeknek három típusát - a tömegszervezetet, a tömegmozgalmat és az egyesületet - sorolja fel. (2. § /1/, /2/). Határozott véleményünk, hogy a társadalmi szervezetek bármely fajtája és az állam közti viszony csak azonos módon rendezhető, és nem elfogadhatók a törvénytervezetben szereplő jogi szabályozásbeli eltérések (például a 6., 8. és 19. §-ok).

Nem elfogadható:

- a "tömegmozgalmak" társadalmi szervezetként való szabályozása; amennyiben a "tömegmozgalom" jogi személyiséggel kíván rendelkezni, társadalmi szervezetté kell alakulnia;

- az MSZMP kiemelése a törvény hatálya alól (3. § /2/ mindhárom változata); ez a kezelésmód látszólagosan törvényesítené az eddig nem kodifikált állapotot, mely szerint az MSZMP a magyar társadalom felett, annak bármilyen törvényes ellenőrzésén kívül áll;

- a politikai pártok kiemelése a törvény hatálya alól (3. § /2/ a./ és C./ változat); mert ezzel az egyesülési jogról szóló törvény e jog gyakorlásának egyik alapvető módját: a politikai pártok alakításának lehetőségét nem ismerné el; ismét arról van szó, hogy a szabadságjogok eddig politikai eszközökkel elért korlátozását kívánja a tervezet "jogszerű" alapokra helyezni; következésképpen a tervezetben - a 3. § /2/ bekezdésében - a politikai pártok kezelésére felkinált mindhárom megoldás elvetendő;

- a "jogszabály alapján létrehozott és működő" társadalmi szervezetek kiemelése a törvény hatálya alól (3. § /1/);

- a 29. § azon kitétele, mely szerint a szakszervezetekre vonatkozó külön törvény eltérhet az egyesülési törvény rendelkezéseitől; a munkaadó és munkavállaló viszonyában a szakszervezetek speciális jogosítványai megkívánhatnak további szabályozást, de ez nem változtathat azon a tényen, hogy a szakszervezeteket is mint az állampolgárok szabad egyesülését kell szabályozni.

(Ez ENSZ szakosított intézményeként működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által 1948-ban elfogadott "A szakszervezeti szabadságról és a szakszervezeti szabadságjog védelméről szóló egyezmény", amelyhez hazánk 1957-ben csatlakozott, a következőképpen definiálja a szakszervezeti szabadságot: "A dolgozóknak és munkaadóknak minden megkülönböztetés és minden előzetes engedély nélkül jogukban áll tetszésük szerinti szervezeteket létrehozni, valamint ezekbe a szervezetekbe belépni, azzal az egyetlen feltétellel, hogy tiszteletben tartják e szervezetek alapszabályait." Az egyezmény egyszersmind bizonyos követelményeket támaszt az azt elfogadó államok belső jogalkotásával szemben: "A hazai törvényhozás rendelkezései, illetve azok végrehajtása nem sértheti a jelen egyezmény által körülírt biztosítékokat.")

Szükségesnek tartjuk továbbá, hogy a törvény garantálja a magyar állampolgárok számára az egyéni tagságú nemzetközi szervezetekbe való - engedély nélküli - belépés jogát.

#### Indokolatlan különbségtételek a társadalmi szervezetek fajtái között

A tervezetben szereplő "tömegszervezet" és "tömegmozgalom" kategóriák helytelenül és nem elfogadható jogi feltételeket támasztva tartalmazzák a "tömeg" jelzőt, mikor kikötik, hogy létrehozásukkor legalább ezer tag nyilvánítsa ki alapítási szándékát, szemben az egyesületekre előírt tíz fővel. Véleményünk szerint a taglétszám önmagában nincs összefüggésben a szervezet politikai jellegével, hiszen például a több százezer fős Autóklub politikailag nyilván sokkal semlegesebb, mint egy néhány száz fős szakszervezet vagy ifjúsági szervezet, amely így az egyesületi formába kényszerülne. A megkülönböztetés tervezetbeli formája gyakorlatilag megakadályozza, hogy a lakosság többségét kitevő nem nagyvárosi népesség önálló politikai, érdekvédelmi szervezetet, mozgalmat hozzon létre.

Az egyesületi szabadság nemzetközi dokumentumokba foglalt elveivel, valamint az egykori magyar és a mai demokratikus külföldi gyakorlattal is ellenkezik, hogy bármelyik szervezettípusra vonatkozóan diszkriminatív módon magas alsó létszámhatárt szabjanak meg. Ezért azt tartanánk helyesnek, ha minden szervezettípus megalakítható lenne, amennyiben legalább tíz fő ebbéli szándékát kinyilvánítja.

A 19. § /2/ bekezdésével szemben a mi álláspontunk az, hogy nemcsak a "tömegszervezetek és a tömegmozgalmak" hanem az egyesületek is állapotodhassanak meg - ha úgy kívánják - az állami szervekkel együttműködésükről, jóllehet ez nem az egyesülési jog körébe tartozó kérdés.

Ugyanilyen alapon helytelenítjük, hogy az egyesületek ki-

maradnak - a 19. § /3/ szerint - a költségvetési támogatásnak még a lehetőségéből is.

Az egységes szabályozásnak abban a tekintetben is érvényesülnie kell, hogy minden szervezettípusnak teljes jogú tagja lehessen természetes és jogi személy egyaránt (szemben a 2. § /3/ és 8. § /2/ bekezdésekkel).

### Társadalmi szervezetek alakítása

Nem értünk egyet a tervezet szemléletével abban, hogy maga a nyilvántartásba vétel legyen a szervezet megalakulásának feltétele. A megalakulás alapja csakis a tagok akaratnyilvánítása lehet.

A 6. §-t helyettesítő szövegjavaslatunk a következő:

---

#### 6. §

- /1/ A társadalmi szervezet megalakulásának feltétele az, hogy legalább tíz alapító tag a szervezet megalakításának szándékát kimondja, szervezeti és működési szabályzatát megállapítsa, ügyintéző és képviselő szerveit megválassza.
- /2/ A társadalmi szervezet megalakulásától kezdve jogi személy.
- /3/ A megalakulás tényét nyolc napon belül be kell jelenteni a bíróságon nyilvántartásba vétel végett, s egyúttal igazolni kell az /1/ bekezdésben meghatározott feltételek fennállását.
- /4/ A társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az /1/ és /3/ bekezdésben foglaltaknak eleget tettek.

---

### A társadalmi szervezet törvényes működésének biztosítékai

Elégséges biztosítékot látunk a társadalmi szervezet törvényes működésére a 20-21. § alapján azzal a kiegészítéssel, hogy nemcsak az ügyész, hanem bárki bírósághoz fordulhat, akinek a szervezet jogát vagy jogos érdekét sérti. Ide tartozik még a 22. §, melyet az alábbi megfogalmazásban vélünk elfogadhatónak:

---

22. §

A bíróság az ügyész illetve a jogában vagy jogos érdekében sértett bármely személy keresete alapján

a./ megsemmisítheti a társadalmi szervezet szervének vagy vezetőjének törvénysértő határozatát és szükség szerint új határozat hozatalát rendelheti el;

b./ a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a társadalmi szervezet legfelsőbb önkormányzati szervét az annak hatáskörébe tartozó kérdésekben;

c./ felosztatja a társadalmi szervezetet, ha annak szervezeti szabályzata vagy működése az 1. § /2/ bekezdésébe ütközik /itt az általunk korábban adott szövegváltozat értendő/;

d./ megállapítja a társadalmi szervezet megszűnését, ha az legalább egy éve nem működik.

---

A társadalmi szervezetek belső viszonyai

A 9. §-t - a gyülekezési törvénytervezet 5. §-ához hasonlóan - úgy módosítanánk, hogy nem lehet a társadalmi szervezet ügyintéző és képviselő szervének tagja /vezetője/ olyan személy, akit a bíróság eltiltott a közügyek gyakorlásától.

A tervezet számos olyan rendelkezést tartalmaz - mindennek előtt a tagok jogaira és kötelelességeire és a belső szervezeti rendre vonatkozóan -, amelyek felesleges beavatkozást jelentenek e szervezetek autonómiájába és sértik azok önkormányzati jellegét (például a 12. § - 16. §). (Amennyiben a társadalmi szervezet egyesületként kíván működni, belső viszonyaira a Ptk. rendelkezései az irányadók.)

A Ptk. társadalmi szervezetekre és egyesületekre vonatkozó rendelkezéseit az új egyesülési törvénnyel összhangba kell hozni.

Az egyesülési jogról szóló törvénytervezetből - véleményünk szerint - tehát:

- az 1. §, a 2. § /3/ és /4/, a 3. § /1/, a 6. § /1/ és /2/ A/Változat, a 8. § /1/ és /2/, a 9. §, a 19. § /2/ és /3/, a 22. § /2/ A/Változat, a 24. § /2/ B/Változat, valamint a 31. § /1/ bekezdésében foglaltak törlendők és kritikai megállapításaink szellemében helyettesítendők;

- a 3. § /2/ mindhárom változatában, a 6. § /2/ B/Változat, a 8. § /4/, a 10. §, a 12. §, a 13. §, a 14. §, a 15. §, a 16. §, a 19. § /1/, a 22. § /1/ A/Változat, a 22. § B/Változat, a 24. § /2/ A/Változat, a 27. §, valamint a 29. § törlendők.

A Szabad Kezdeményezések Hálózata országgyűlési munkacso-  
portjának javaslata alapján kibocsátják:

- a FIDESZ szóvivői,
- a Szabad Kezdeményezések Hálózatának  
Tanácsa