

BADÓ KATALIN

A gyülekezési jog értelmezése az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében

Alkotmánytörténeti előzmények

A gyülekezési jog a polgári és politikai jogok közé tartozó alapjog, mely az első generációs szabadságjogok körében tűnt fel.¹ A polgári átalakulás során az egyesülési joggal és a vélemény-nyilvánításhoz való joggal együtt emelkedett az alkotmányos alapjogok szintjére, később is megőrizve kapcsolatát e jogokkal, azonban az eltérő politikai kultúrákban más-más gyökerekre vezethető vissza a gyülekezési jog eredete, s ez rányomta bélyegét a szabályozás kialakulására, fejlődésére is.

Az amerikai hagyomány természetjogi alapokból kiindulva, a petíciós jogból levezetve ismerte el a gyülekezéshez való jogot, mely „nem csorbítható” joga a népnek. A francia alkotmányozás történetében az 1791. évi alkotmány szabadságjogként rögzítette a polgárok számára a gyülekezést, mint az állammal szembeni megnyilvánulás egyik formáját, gyakorlását azonban bizonyos feltételekhez kötötte. A példaértékűként számon tartott 1831-es belga alkotmány számos korlátot állított a gyülekezési jog gyakorlása elé, a szabad ég alatti gyülekezéseket pedig a rendőri törvények hatálya alá helyezte.²

A magyar alkotmányozási folyamatban igen korán szerepet kapott a gyülekezési jog, de a történeti alkotmányban alapvetően a rendi jogosítványok között lelhető

DR. BADÓ KATALIN – jogász, az Alkotmánybíróság Hivatalának főtanácsadója

¹ LAMM VANDA (főszerk.): Jogi Lexikon, Complex Kiadó Jogi és Üzleti tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. 271. o.

² A gyülekezési jog történeti áttekintését illetően lásd bővebben: HORVÁTH ATTILA: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. Jogtörténeti Szemle, 2007/1. 4–15. o.; SÓLYOM PÉTER: 62. § [Gyülekezési jog] in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 2305 o.

fel.³ Első kartális alkotmányunkba – melynek legitimitását sokan megkérdőjelezték – már megalkotásakor bekerült a gyülekezési jog.⁴ A megszüvegezés egy bekezdésbe rendezte a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési jogot, ezzel mintegy „letudva” a deklarációs kötelezettséget. A nagyvonalúnak tűnő megfogalmazás, mely szerint a Magyar Népköztársaság *biztosítja* ezeket a jogokat, sőt a dolgozók rendelkezésére bocsátja a szükséges anyagi eszközöket, kissé árnyaltabb értelmezést kapott azon kitétel által, miszerint ez csak a „dolgozók érdekeinek megfelelően” volt gyakorolható. Ez a szövegezés bőségesen teret engedett a cenzúrának, a dolgozók érdekeinek nem megfelelő megnyilvánulások nem kívánatosá, tiltottá, sőt szankcionálhatóvá tételének.⁵ Az 1972-es alkotmánymódosítás már nem kívánta az állam által szponzorálni a gyülekezési jogot, de az továbbra is a „szocializmus, és a nép érdekeinek” jegyében volt gyakorolható.⁶

A rendszerváltozás első hullámaként – az 1989. évi I. törvény által – az Alkotmány 65. §-ába került az átszüvegezett egyesülési és gyülekezési jog. Itt még együtt szerepelt a két jog, melynek gyakorlása nem sérthette az alkotmányos rendet, ugyanakkor bekerült az Alkotmányba a törvényi szintű szabályozás kötelezettsége.

Emblematikus változást az 1989. évi XXXI. törvény hozott, ennek nyomán az Alkotmány 62. §-ában önállóan szerepel a gyülekezési joga. Az állam – a francia és a belga hagyományok példájára – csak a békés gyülekezés jogát ismerte el, de annak szabad gyakorlása terén pozitív kötelezettségként annak biztosítását vállalta. Az 1989. október 23-án hatályba lépett módosítást 1990. június 25-ével kibővítette az alkotmányozó, és a második bekezdés beiktatásával előírta a törvényalkotási kötelezettséget, méghozzá 2/3-os formában.

Ezek közé az alkotmányos keretek közé lépett be az Alkotmánybíróság, 1990. január 1-jén.⁷

³ Horváth Attila erre vezeti vissza az 1848–49-es események során a hatóságok részéről tanúsított passzivitást. I. m. 5. o.

⁴ 1949. évi XX. törvény „55. § (1) A Magyar Népköztársaság a dolgozók érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot, a gyülekezési szabadságot. (2) Az állam e jogok érvényesítésére a dolgozók rendelkezésére bocsátja a szükséges anyagi eszközöket.”

⁵ THOMAS BUERGENTHAL: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó, 2001. 269. o.

⁶ Ezt az időszakot jól jellemzi az egyesülési jogra vonatkozó megjegyzés: „Hiszen viszonylag kevés kockázattal jár a liberális szabályozás, ha nincs igény, kedv, esetleg bátorság ilyen szervezetek alakítására.” HALMAI GÁBOR: Az egyesülés szabadsága. Atlantisz Medvetánc, 1990. 13. o.

⁷ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 17. §-a iktatta be a IV. fejezetet „Az Alkotmánybíróság” címmel, 1989. október 23-i hatállyal. Az Alkotmánybíróság azonban működését 1990. január 1-jén kezdte meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 52. § (2) bekezdése értelmében. (Igaz, a törvény kihirdetésére 1989. október 30-án került sor.)

Az alkotmánybíráskodás kezdetei

Az Alkotmánybíróság működésének első tíz évében összesen három indítvány érkezett a gyülekezési jog tárgykerében. Sajátos módon az első indítvány a katonák, míg a második a rendőrök gyülekezési jogát érintően került előterjesztésre. Az 1993-ban érkezett első indítvány a Magyar Köztársaság Fegyveres Erői Szolgálati Szabályzatát kérte alkotmányossági vizsgálat alá vonni.⁸ Az indítvány két részből tevődött össze. Egyrészt azt sérelmezte az indítványozó, hogy a szabályzat „általános és bizonytalan tartalmú fogalmakat” használ, és ezzel az Alkotmány több szakaszát is sértve feltételekhez köti a katonák egyesülési és gyülekezési szabadságát. Másrészt alakilag is kifogásolta a szabályozást, mivel álláspontja szerint a rendeleti formában kiadott Szolgálati Szabályzat – éppen a gyülekezési jogot szabályozó rész miatt is – törvényi szabályozást igényelt volna. Az 1993-ban benyújtott indítványra 1999-ben az eljárást megszüntető végzés született, amely végül is nem vizsgálta érdemben a felvetett – a katonák gyülekezési jogát esetlegesen korlátozó – előírásokat. Az indítványozó másodlagos kérelmének alapján – a formai elégtelenségből kiindulva – az időközben megszületett törvényi szabályozásra hivatkozással, a háromtagú tanács, végzés formájában „részben a sérelmezett szabályozás hatályaon kívül helyezése, részben az indítvány tárgytalanná válására figyelemmel” szüntette meg az eljárást.⁹

A második – 1995-ben érkezett – indítvány, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló BM rendeletnek – többek között – azt a szakaszát tartotta alkotmány sértőnek, mely megtiltja a rendőröknek, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényen egyenruhában jelenjenek meg.¹⁰ Az indítványozó itt az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogot rögzítő 13. § (1) bekezdését, valamint a tulajdonformák egyenjogúságát és egyenlő védelmét kimondó 9. § (1) bekezdését jelölte meg, a 62. § fel sem merült. Az Alkotmánybíróság röviddel az előző végzés meghozatalát követően, lefolytatva az érdemi vizsgálatot elutasító határozatot hozott. Bár az időközben megalkotott törvényi szabályozás ebben az esetben is alapot adhatott volna az eljárás – részbeni – megszüntetésére¹¹, a háromtagú tanács erősebbnek látta

⁸ 300/B/1993. AB végzés, előadó alkotmánybíró: Erdei Árpád, 1999. szeptember 15.

⁹ Az Alkotmánybíróság eljárásában az indítvány benyújtását követő jogszabály változások esetén az indítványozó felhívására kerül sor, hogy nyilatkozzon, indítványát fenntartja-e, esetleg visszavonja. Ezt követően kerülhet sor az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 31. § a) pontja értelmében az eljárás megszüntetésére. „(Az Ügyrendet első ízben a 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatban tette közzé az Alkotmánybíróság.)”

¹⁰ 417/B/1995. AB határozat, előadó alkotmánybíró: Erdei Árpád, 1999. november 2.

¹¹ Maga a határozat is utal rá, hogy: „Az indítvány benyújtását követően hatályba lépett a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (...), amelynek több rendelkezése összefüggésben van az indítvány által kifogásolt rendelkezésekkel.” 417/B/1995. AB határozat, II. rész 1. pont 2. bekezdés

az alkotmányos összefüggés hiányát, és az indítványt – e tekintetben – azzal utasította el, hogy a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot nem sérti a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken az egyenruha-viselést tiltó szabályozás.

Az első gyülekezési határozat

A gyülekezési jog tekintetében, az első átfogó alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésére irányuló indítvány 1997-ben érkezett az Alkotmánybíróságra.¹² Ekkor kezdeményezték először a gyülekezési jogról szóló törvény egészének alkotmányossági vizsgálatát, az Alkotmány 62. §-a, valamint 8. § (1)–(2) bekezdése tekintetében.¹³ Az alapindítvány – melyhez további négy indítvány került egyesítésre – egyrészt utólagos normakontroll keretében kérte az 1989. évi III. törvény egészének, és ezen belül számos, konkrétan megjelölt szakaszának alkotmányellenessége megállapítását és visszamenőleges – 1989. október 23-i – hatályú megsemmisítését. Ezen túlmenően nemzetközi szerződésbe ütköző voltára tekintettel a törvénynek az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelme, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelem is szerepelt. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezése csak meghatározott személyi körnek jogosultsága¹⁴, de az indítványozók egyike országgyűlési képviselő volt, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben is lefolytatta az érdemi vizsgálatot. Ennek eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy mind a Polgári és Politikai Jogok

¹² 55/2001. (XI. 29.) AB határozat (alapügy száma: 1139/B/1997.), előadó alkotmánybíró: Németh János, az Alkotmánybíróság akkor hivatalban lévő elnöke.

¹³ Bár a határozat az indokolás elején korábbi „a gyülekezési jogot érintő, összességében nem nagy számú” határozatra utal, valójában érdemi döntés ezt megelőzően nem született a gyülekezési jog lényegét illetően. Az elvi alapként hivatkozott 30/1992. (V. 26.) AB határozat nem a gyülekezési joggal foglalkozott. Az ún. első gyűlöletbeszéd határozat kizárólag a Btk. 269. §-ának vizsgálatára irányult. Az indítványozók nem kérték az Alkotmány 62. §-ával való összevetését, és az Alkotmánybíróság sem látta szükségesnek az alkotmányossági vizsgálat hivatalból történő kiterjesztését. A gyülekezési jog csak, mint a véleménynyilvánításhoz való joggal távoli kapcsolatban álló jog került megemlítésre, egy példálózó felsorolás elemeként. (ABH 1992, 167–181., 171. o.) Lásd még: SÓLYOM LÁSZLÓ: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 418. o.

¹⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § c) pontja szerinti eljárást vagy hivatalból, vagy a 21. § (3) bekezdésében taxatív meghatározott szervek, illetve személyek indítványára folytatja le az Alkotmánybíróság. E körbe tartozik pl.: az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely országgyűlési képviselő, de ide sorolandó a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja is.

Nemzetközi Egyezségokmánya¹⁵, mind pedig az Emberi Jogi Egyezmény¹⁶ lehetővé teszi a gyülekezési jog korlátozását. Ebből levezetve a gyülekezési törvényben található korlátozások nem ütköznek nemzetközi egyezménybe, tehát alkotmányellenesség nem állapítható meg. Hasonlóképpen az indítványok elutasítására került sor az Alkotmány 62. §-a, valamint az alapjogi korlátozásról szóló 8. § (2) bekezdése tekintetében. Az Alkotmánybíróság a „szabad” jelző tartalmi kifejtése során arra a következtetésre jutott, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog, és ahogyan a többi alkotmányos alapjog, így a gyülekezési jog is korlátozható – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében rögzített keretek között. Ennek a következtetésnek az alátámasztására utalt az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (4) bekezdésére, melyben a gyülekezési jog – mint a rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy vészhelyzet idején sem felfüggeszthető jog – nem szerepel. Lényegében ennek a gondolatívnek a folyamánként került elutasításra a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány-rész is. Az indítványozók ugyanis azt sérelmezték, hogy az 1989. október 23-i alkotmánymódosítást követően nem igazították hozzá a gyülekezési törvényt az alkotmánybeli új szövegezéshez.

A határozat kitért az állam pozitív kötelezettségére a gyülekezési jog érvényesülésének biztosítása terén, tekintve, hogy nem csak az állam illetéktelen beavatkozásától, hanem mások (pl.: ellentüntetők, rendzavarók) ellenében is védelemre szorul. Egyértelműsítette az Alkotmánybíróság, hogy a „békés” jelző nem csak az összejövetelekre, hanem a felvonulásra és a tüntetésre is vonatkozik, ennek nyomán – logikai okfejtésként – kimondta, hogy „ha egy eredetileg békés rendezvény elveszti ezt a jellegét, annak a rendezvény feloszlata lehet az eredménye”¹⁷. Az indítványozók felvetették: azáltal, hogy a gyülekezési törvény a békés összejövetelekre is vonatkozik, lehetősége van a hatóságoknak a visszaélészerű joggyakorlásra. Az Alkotmánybíróság határozatában megfelelőnek tartotta a jogorvoslati rendszert, mely „biztosítja a hibás rendőrségi intézkedés megfelelő orvoslásának lehetőségét”¹⁸.

A rendezvény szervezőjére vonatkozó törvényi szabályozást illetően az indítványozók azt sérelmezték, hogy csak belföldi illetőségű és csak természetes személy lehet. Az Alkotmánybíróság ebben a körben sem találta megalapozottnak az indítványokat. A szervezőre rótt kötelezettségek oldaláról kiindulva indokoltnak

¹⁵ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet

¹⁶ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény

¹⁷ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat ABH 2001. 442., 454. o.

¹⁸ Ua. 455. o.

látta, hogy a magyarországi viszonyokban jártas személy legyen az illető, aki ezen túlmenően egyszemélyben felelős a hatósági eljárási kötelezettségek teljesítéséért, valamint az esetleges kártérítési kötelezettségért. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott arra, hogy a gyülekezési jog értelemszerűen az egyént megillető emberi jog, amelynek gyakorlása viszont fogalmilag csak csoportosan történhet.¹⁹ A határozat ezt követően hosszasan foglalkozott a bejelentési kötelezettség jellegével, annak indokoltságával, és esetleges elmaradásának jogi következményeivel. Az akkor hatályos jogi szabályozást – az alapjogi tesztre is tekintettel – az Alkotmánybíróság nem tekintette alkotmányellenesnek.

Az 55/2001. határozathoz Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményt csatolt.²⁰ A különvéleményben hangsúlyozta, hogy első alkalommal foglalkozott átfogóan az Alkotmánybíróság a gyülekezési szabadsággal. Egyetértett az alaphatározatban alkalmazott alapvetően emberi jogi megközelítéssel, és szintén utalt az alaphatározatban is szereplő 30/1992. határozatra, mint a gyülekezési szabadságot a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs alapjogok közé soroló határozatra. (!) Kiemelten foglalkozott a külföldiek gyülekezési jogának kérdésével. Kifejtette, hogy az Alkotmány szövegezéséből nem következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása állampolgársághoz lenne köthető, azonban a jogszabályi háttérvizsgálatának eredményeként kimutathatóan egyes csoportok, így pl.: a menedékjogot kérők, illetve menedékesek, valamint befogadottak nem lehettek szervezői a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvénynek. Végigvette a szervezőket terhelő kötelezettségeket és arra a megállapításra jutott, hogy – szemben az alaphatározatban foglaltakkal – nem lehet indok sem a magyarországi viszonyokban való jártasság, sem a felelősségi kérdés a külföldiek gyülekezési jogát korlátozó rendelkezésekre. Szerinte ezért meg kellett volna semmisíteni az érintett rendelkezést, és még az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát kimondó 70/A. §-ának felhívását sem tartotta szükségesnek, mivel az önmagában a 62. §-ra alapozva is kimondható lett volna.

¹⁹ Az egyéni gyülekezési jog értelmezését kérte egy beadványozó, azonban ügye főtítkársági szakban, érdemi vizsgálat nélkül került lezárásra azzal, hogy a gyülekezési jog kollektív jellege lehetetlen-né teszi annak egyszemélyes gyakorlását. A beadvány egyébként nem felelt meg az alaki feltételeknek, így nem került szignálásra. (624/J/2002.)

²⁰ Az Alkotmánybíróság döntéseit szótöbbséggel hozza, azonban a kisebbségben maradt alkotmánybíró különvéleményben fejtheti ki álláspontját, mely nem része a testületi döntésnek, azonban volt rá példa, hogy egy különvélemény egy későbbi határozatban többségi álláspontként tűnt fel. Jelen esetben a különvéleményhez az akkor 11 fős testületből még hárman csatlakoztak. Teljes egészében csatlakozott Czúcz Ottó alkotmánybíró, valamint Kiss László alkotmánybíró, míg Holló András „a rendezvény feloszlátása” rész kivételével csatlakozott.

A különvélemény kitért a mozgásszabadság megítélésére, álláspontja szerint a gyülekezési szabadság gyakorlása – szélsőséges esetektől eltekintve – nem áll összeütközésben a mozgásszabadsággal. Az Alkotmánybíróság addigi határozataiból sem volt levonható egy olyan következtetés, mely az embereknek alkotmányosan védett jogot garantált volna ahhoz, hogy meghatározott időben és helyen a közterület egy meghatározott részén közlekedjenek, és felhívta a figyelmet annak veszélyére, hogy a gyakorlatban milyen problémákkal járna, ha az Alkotmánybíróság a „közlekedéshez való jogot” minden esetben védendő, alapvető jogként fogadná el.²¹ Ugyanakkor utalt a „foglyul ejtett közönség” esetlegesen alapjog sérelmet előidéző jelenségére.

A bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban a különvélemény kifejtette, hogy az nem jelenti azt, hogy a rendőrség „engedélyezi” a rendezvényt, hiszen a gyülekezési jog gyakorlásához nem kell állami hozzájárulás. Álláspontja szerint a közlekedés rendjére való hivatkozás sem lehet általános, a közlekedőknek ugyanis jelentősebb a tűrés kötelezettsége, mint a gyülekezési jog gyakorlóinak alapjogi jogosultsága.

Figyelemre méltó a különvéleménynek a későbbi években szinte kísérteties jóslatként beigazolódott azon része, amelyik a hatóság visszaélészerű joggyakorlatával, az ez elleni fellépés, illetve jogorvoslat hatékonyságával foglalkozott. Az alaphatározat igen naivnak tűnő hozzáállásával szemben a különvélemény egyértelműen kimondta, hogy az önhatalmú hatósági fellépés elleni alkotmányos védelemhez nem elég a jogalkalmazókba vetett bizalom, hanem ahhoz jogszabályi és szervezeti garanciák szükségesek.

Az első gyülekezési határozat valójában nem a gyülekezési jog alkotmányos tartalmát értelmezte, hanem a gyülekezési törvény és az Alkotmány összhangját vizsgálta.

A speciális jogállású személyek gyülekezési joga

A gyülekezési jogot érintő alkotmánybírói döntések sorában, időrendben egy 1999-ben érkezett indítvány alapján hozott határozatot kell megemlíteni, mely az első gyülekezési határozatot követően szűk egy évvel született.²² Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban az elitéltek egyesülési jogának gyakorlását esetlegesen korlátozó büntetés-végrehajtási szabályokat vizsgálta. Az indítványozó a Fővárosi Bíróság kollégiumvezetőjének tájékoztatása után fordult alkotmányossági vizsgálat

²¹ Később rendkívül fontos szerepet kapott ez a felvetés számos alkotmánybírói ügy megítélése során, pl.: a parkolási ügyekben is.

²² 569/B/1999. AB határozat, előadó alkotmánybíró: Kukorelli István, 2002. október 7.

iránt az Alkotmánybírósághoz. A tájékoztatás szerint ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetben lényegében kizárt, hogy az elítéltek a gyülekezési jogukat gyakorolva alakuló taggyűlésen vegyenek részt, amelyen egybehangzó akarrattal kinyilváníthatnák a szervezet létrehozását, megállapíthatnák a tagdíjat, tisztségviselőket választathatnának, így egyesülési jogukat sem tudják gyakorolni. Az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak. A teljes ülés álláspontja szerint ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottaknak is van lehetősége egyesület alakítására, az alapító tagok együttes jelenléte esetén. Az alakuló ülés megtartása pedig – a büntetés-végrehajtási intézeten belül – nem minősül gyülekezésnek. Az Alkotmánybíróság azonban fontosnak tartotta megjegyezni, hogy hatáskör hiányában azt nem vizsgálta, hogy az elítéltek gyülekezési, valamint egyesülési jogának gyakorlása nem sérti-e büntetés-végrehajtás rendjét, illetve nem vezet-e a büntetés-végrehajtás céljának meghiúsításához.²³

Szintén nem kifejezetten a gyülekezési törvény alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvány alapján foglalkozott az Alkotmánybíróság a büntető anyagi szabályok körében a nyilvános rendezvény rendezőjére vonatkozó előírásokkal.²⁴ Az indítványozó alapvetően a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) „Rendbontás” törvényi tényállása tekintetében terjesztett elő indítványt. Többek között azt sérelmezte, hogy míg a Btk. a rendezvény rendezőjére telepíti a büntetőjogi felelősséget, addig a gyülekezési törvény a szervező irányában rögzít elvárásokat, és ez a fogalmi eltérés értelmezési nehézséget okoz. Az indítványozói érvelés alapvetően a jogbiztonság követelményére épült, így a gyülekezési jog csak annyiban kapott szerepet ebben az ügyben amennyiben a gyülekezési törvény és a Btk. eltérő fogalomhasználatáról esett szó. Az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak. Indokolásában utalt arra, hogy a gyülekezési törvény is megosztja a feladatokat a rendezvény szervezője és rendezője között, ez tehát önmagában nem sérti a normavilágosság – mint a jogbiztonság egyik elemének – követelményét, ahogyan a nyilvános rendezvény törvényi megfogalmazása sem.

1997-ben a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló – immár törvényi – szabályozás átfogó alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványok érkeztek az Alkotmánybírósághoz, melyek részben az egyesülési jogot is érintették.²⁵ Számos felvetés mellett az indítványozók azt sérelmez-

²³ A határozatban egyértelműen kirajzolódott a gyülekezési jognak egyfajta előfeltétel szerepe az egyesülési jog irányában. Bár ebben az ügyben konkrét indítvány nem volt erre vonatkozóan, álláspontom szerint célszerű lett volna erre a kérdésre – akár hivatalból – kitérni.

²⁴ 1026/B/2000. AB határozat, előadó alkotmánybíró: Holló András, 2003. szeptember 16.

²⁵ 8/2004. (III. 25.) AB határozat, előadó alkotmánybíró: Czúcz Ottó (alapügy száma: 806/B/1997.)

ték, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai esetében a gyülekezési törvényhez képest szigorúbbak az előírások. Az Alkotmánybíróság, lefolytatva az érdemi vizsgálatot, elutasító döntést hozott. A gyülekezési jogot érintő kérdésekben kimondta, hogy ugyan valóban korlátozásra került az Alkotmány 62. §-ában deklarált gyülekezési jog gyakorlása, azonban ez a korlátozás szükségesnek és a céllal arányosnak tekinthető, a gyülekezési törvényhez képest szigorúbb előírások a fegyveres szervek sajátos feladataira és felépítésére tekintettel nem kifogásolhatók. Az indítványozók azon felvetését, miszerint a szabályok értelmezhetetlenek (pl.: a szolgálati hely fogalma tekintetében) szintén nem találta megalapozottnak, úgy ítélte meg, hogy a nem kellően szabatos megfogalmazásból eredő bizonytalanság a törvény alkalmazása során feloldható, így ezen a címen sem került sor alkotmányellenesség megállapítására.

A gyülekezési jog és a közterület-használat

Nem csupán a gyülekezési jog, hanem az Alkotmánybíróság eljárása tekintetében is kiemelt figyelem illeti azt a két határozatot, mely a gyülekezési jog és a közterület-használat összefüggését vizsgálta. Bár mindkét ügy 2006-ban indult, ugyanazon önkormányzati rendeletet támadó indítványok alapján, mégis több, mint három év eltéréssel születtek meg a határozatok. További érdekesség, hogy az eredetileg három tagú tanács elé tartozó ügyeket a teljes ülés tárgyalta. Az első esetben az indítványozók azt sérelmezték, hogy az önkormányzati rendelet a politikai rendezvényeken közterület-használati engedélyhez kötötte az építmények, berendezések, valamint járművek – parkolásnak nem minősülő – elhelyezését.²⁶ Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a közterület-használat szabályozása összefügg-e a gyülekezési jog gyakorlásával. Miután megállapította, hogy fennáll az összefüggés, kitért annak vizsgálatára, hogy a helyi önkormányzatnak volt-e rendeletalkotási joga a vitatott kérdést illetően. A határozat kimondta, hogy a helyi önkormányzatnak nem volt joga a kérdés szabályozására, tehát nem egészíthette ki a gyülekezési törvényben meghatározott feltételrendszert. Végül is az Alkotmánybíróság ez utóbbi, azaz a jogforrási elégtelenség okán semmisítette meg a sérelmezett szabályozást, tehát érdemben nem vizsgálta a kérdést, azonban szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy a szabályozás célja is tárgya lehet az alkotmányossági vizsgálatnak, amennyiben az nyilvánvalóan nem a lakosság nyugalmanak védelmére, hanem a politikai kommu-

²⁶ 4/2007. (II. 13.) AB határozat, előadó alkotmánybíró: Paczolay Péter (ügyszám: 1039/B/2006.)

nikáció korlátozására irányul. A másik határozat²⁷ tulajdonképpen ezt a gondolatmenetet vitte tovább. Az indítványozók alapvetően azt sérelmezték, hogy az önkormányzati rendeletbe olyan kiegészítés került, mely a rendezvény megközelítésének módját – azaz, hogy milyen járművel érkeznek, illetve tartózkodnak a rendezvény helyszínén – is szabályozni kívánta. Az Alkotmánybíróság az alapkérdésen messze túlmutatató állásfoglalásában kifejtette, hogy az Alkotmány 62. §-a és a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény függetlenül attól, hogy az politikai, vagy egyéb rendezvény, nem köthető közterület-használati hozzájáruláshoz. Kimondta ugyanakkor, hogy annak megítélése, hogy valamely összejövetel a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvénynek minősül-e, végső soron a rendes bíróságok feladata. A határozat külön foglalkozott a gazdasági reklámtevékenység és a gyülekezési jog elhatárolásával is, és megállapította, hogy a gazdasági reklámtevékenység közterület-használati hozzájáruláshoz kötése nem korlátozza a gyülekezéshez való alapvető jogot.²⁸

A második gyülekezési határozat

2008-ban született meg az Alkotmánybíróság ún. második gyülekezési határozata, melyet „flash mob” határozatként is szoktak emlegetni.²⁹ Az Alkotmánybíróság e határozatának rendelkező részében rögzítette, hogy az Alkotmány 62. §-a kiterjed azokra a gyülekezésekre, melyeket előzetesen szerveztek, de a gyülekezésre okot adó esemény miatt arra rövid időn belül kerül sor, valamint az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre is. Alkotmányos követelményt is megállapított, miszerint a gyülekezési törvényben foglalt bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó szervezett rendezvényre vonatkozik, de önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozással nem tiltható meg a békés rendezvény megtartása, ha az okot adó esemény miatt nem tartható a három nap. Az indokolásban az Alkotmánybíróság első lépésben megvizsgálta, hogy nem áll-e fenn „res iudicata” esete a korábbi, 55/2001. AB határozatra tekintettel. Arra a megállapításra jutott, hogy időközben mind a gyülekezési törvénynek a bejelentett rendezvény hatósági megtiltásáról szóló rendelkezései, mind pedig a jogszabályi háttér (uniós csatlakozással összefüggő törvénymódosí-

²⁷ 40/2010. (IV. 15.) AB határozat, előadó alkotmánybíró: Paczolay Péter (ügyszám: 979/B/2006.)

²⁸ A kérdésnek korántsem egyöntetű értelmezését mutatja a Legfelsőbb Bíróság Kf. I. 27. 891/1997/5. számú ítélete. (Versenyfelügyeleti Értesítő, 1999/9.)

²⁹ 75/2008. (V. 29.) AB határozat, előadó alkotmánybírók: Kukorelli István, Paczoaly Péter (alapügy száma: 561/B/2002.) A határozathoz több különvélemény is született.

tások) jelentősen megváltoztak, tehát az érdemi vizsgálat lefolytatásának nem volt eljárási akadálya. Azonban az első gyülekezési határozat elvi alapjairól jelen döntés sem mozdult el. Így például megerősítette, hogy a gyülekezési törvény keretszabályozást tartalmaz, a konkrét ügyekben való alkalmazás minden esetben a rendőrségi, illetve bírósági jogalkalmazókra tartozik. Foglalkozott a mozgás- és helyváltoztatás és a gyülekezési jog összefüggéseivel, valamint ennek időbeli kihatásával is. Külön vizsgálta a bejelentési kötelezettség, illetve annak elmaradása esetén beálló jogkövetkezményeket, és ezek esetleges alapjogot korlátozó hatását. A visszaélésszerű joggyakorlást illetően azt nem csak a hatóságok, hanem a gyűlések szervezői, rendezői, résztvevői részéről is fennálló veszélyként értékelte, azzal, hogy a mindenkit megillető gyülekezési jog nem csorbítható azon az alapon, hogy néhányan esetleg visszaélnék vele. Végül az állam alapjogvédelmi kötelességére rámutatva kimondta, hogy e kötelesség nem merül ki egy-egy törvény elfogadásával, hanem folyamatos hatásvizsgálatot igényel.³⁰

Összegzés

Az Alkotmánybíróság elmúlt húsz évében az összes határozatok arányában kirívóan alacsony a gyülekezési jogot érintő határozatok száma. Ezen belül is viszonylag kevésnek mondható azok száma, melyek konkrétan a gyülekezési törvény, illetve az Alkotmány 62. §-a tekintetében tartalmazznak – az érdemi alkotmányossági vizsgálat eredményeként – döntést. Elmondható, hogy általában összetett indítványokban vetődött fel, részkérdésként a gyülekezési jog. Talán ezzel indokolható, hogy döntő többségében utólagos normakontroll keretében kérték az indítványozók a gyülekezési jogot érintően az alkotmányossági vizsgálatot. Elvértve ugyan érkezett önálló, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány is, azonban általában egyesítésre került, egy utólagos normakontroll üggyhöz. Míg az Alkotmánybíróságról szóló törvény 38. §-a szerinti bírói felterjesztés egyik esetben érkezett, alkotmányjogi panasz előterjesztésére egyáltalán nem került sor a gyülekezési jog tekintetében.

³⁰ A jogalkalmazás dilemmáira jó példa a Legfelsőbb Bíróság Kfv. II. 37.342/2008. számú döntése, melyben egy bejelentés nélküli demonstráció jogkövetkezményeinek megítélése mellett, sajátos kitételként az is szerepel, hogy „a felülvizsgálati kérelemnek azzal a részével, amelyben a felperes a 75/2008. (V. 29.) AB határozat elveinek megsértésére hivatkozik, a Legfelsőbb Bíróság érdemben nem foglalkozott, mert az Alkotmánybíróság határozatai jogszabálynak nem minősülnek”. Complex Jogtár Plusz BH2009. 382. o.

„Az Alkotmány 62. §-ába foglalt gyülekezési jog értelmezésére vonatkozó önálló indítvány szintén nem érkezett az Alkotmánybírósághoz.”³¹ E sajátos alkotmánybíróvási eljárás-típus amúgy is igen ritka, azonban általánosságban elmondható, hogy az Alkotmánybíróság érdemi döntései kialakításakor valójában minden egyes esetben az Alkotmány érintett rendelkezésének értelmezését is végzi, hiszen annak alapján, abból kiindulva tudja összevetni a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket, és elvégezni az alkotmányossági vizsgálatot, vagy megállapítani a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. A gyülekezési jog tekintetében is így volt ez, az Alkotmánybíróság esetről esetre bontotta ki az Alkotmány 62. §-ának alkotmányos tartalmi elemeit, melyeket időről időre tovább fejlesztett. Az elmúlt húsz év során kidolgozott alkotmánybíróvási esetjog tehát a gyülekezési jog olyan több szempontú, átfogó alkotmányjogi feldolgozását tartalmazza, melyet munkájuk során sem a jogalkotók, sem a jogalkalmazók nem hagyhatnak figyelmen kívül.

Irodalom

- THOMAS BUERGENTHAL: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó, 2001.
- HALMAI GÁBOR: Az egyesülés szabadsága. Atlantisz Medvetánc, 1990.
- HORVÁTH ATTILA: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. Jogtörténeti Szemle, 2007/1. 4–15. o.
- LAMM VANDA (főszerk.): Jogi Lexikon, Complex Kiadó Jogi és Üzleti tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SÓLYOM PÉTER: 62. § [Gyülekezési jog] in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

³¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 51. § (1) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezésére csak a – már korábban is említett – 21. § (6) bekezdésében taxative felsorolt személykör jogosult.