

Változások a magyar alkotmányjogban
Tanulmányok az Alaptörvényről

Hallgatói Közjogi Dolgozatok

1

Készült
a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
Közjogi Intézetében

Intézetvezető:
Dr. Patyi András
egyetemi tanár

Kiadja:
FÁMA Zrt. – Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó

Változások a magyar alkotmányjogban

Tanulmányok az Alaptörvényről

Szerkesztette:
Balogh Elemér
Cserny Ákos
Patyi András
Téglási András

Lektorálta:
Kukorelli István

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Budapest, 2012

© Albert Enikő, 2012	© Juhász László, 2012	© Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, 2012
© Balogh Zsolt, 2012	© Kántor Orsolya, 2012	© Révész Zoltán, 2012
© Bartha Mercédesz, 2012	© Kazai Viktor, 2012	© Sánta Dóra, 2012
© Bedő Renáta, 2012	© Kocsis Krisztina, 2012	© Simon Nóra, 2012
© Bodnár Anett, 2012	© Kollarics Flóra, 2012	© Sonkoly Timea, 2012
© Borbényi Laura, 2012	© Konstantin Kata, 2012	© Szakály Zsuzsa, 2012
© Bordás Péter, 2012	© Kovács Edit, 2012	© Szalbot Balázs, 2012
© Bordán Sára, 2012	© Kovács Luca, 2012	© Szalóki István, 2012
© Botka Zsanett, 2012	© Kovács Júlia Marianna, 2012	© Szádvári Dóra
© Boussard Éva Zója, 2012	© Lenhardt Lidia, 2012	© Szentgáli-Tóth Boldizsár, 2012
© Brunda Anett, 2012	© Lukácsi Dániel Csaba, 2012	© Szili-Kis Ádám, 2012
© Christián László, 2012	© Magony Melinda, 2012	© Takács Viktória, 2012
© Csink Lóránt, 2012	© Nagy Gusztáv, 2012	© Temesi István, 2012
© Csizmadia Dorina, 2012	© Németh Eszter, 2012	© Téglási András, 2012
© Csudai Tünde, 2012	© Nógrádi Katalin, 2012	© Tóth J. Zoltán, 2012
© Dakó Nikolett, 2012	© Oláh Alexandra, 2012	© Tóth Kinga, 2012
© Fári Éva, 2012	© Őze Péter, 2012	© Tóth Mónika, 2012
© Fröhlich Johanna, 2012	© Papp Nikolett, 2012	© Tóth Péter, 2012
© Gede Kornélia, 2012	© Papp Olga, 2012	© Török Tamás Pál, 2012
© Gellérthegey István, 2012	© Papp Róbert, 2012	© Tulok Violetta, 2012
© Gondola Csaba, 2012	© Pálvolgyi Enikő, 2012	© Vincze András, 2012
© Gulyás Dávid, 2012	© Pernes Annamária, 2012	© Végh Nándor, 2012
© Hajas Barnabás, 2012	© Pércsi Mónika, 2012	© Vörös Áron, 2012
© Haraszi Judit, 2012	© Péterfalvi Attila, 2012	© Zádori Tamás, 2012
© Horváth Bettina, 2012	© Pongó Tamás, 2012	
© Horváth István, 2012	© Pollák Kitti, 2012	

Felelős kiadó:

**Dr. Patyi András egyetemi tanár,
a Nemzeti Közszerolálati Egyetem rektora**

ISSN 2063-7772

ISBN 978-963-08-5592-1

TARTALOM

Előszó	9
Actio popularisból valódi alkotmányjogi panasz? (Debreceni Egyetem)	11
Korreferátum (Nagy Gusztáv)	19
A határon túli magyar állampolgárok választójoga, de lege ferenda (Szegedi Tudományegyetem)	25
Korreferátum (Temesi István)	49
Alapjogok új alapokon? (Eötvös Loránd Tudományegyetem)	53
Korreferátum (Fröhlich Johanna)	81
Alaptörvényünk a „zöld szemüveg” aspektusából (Károli Gáspár Református Egyetem)	89
Korreferátum (Gellérthegey István)	103
A szociális biztonsághoz való jog az új Alaptörvényben (Nemzeti Közszerolálati Egyetem)	107
Korreferátum. Gondolatok az Alaptörvény szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezéseiről (Balogh Zsolt)	113
Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörének változásai, különös tekintettel az alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll intézményeire (Nemzeti Közszerolálati Egyetem)	117
Korreferátum. Az alkotmányjogi panasz. Gondolatok egy részben ismert, részben új jogintézményről (Haraszi Judit)	127
Gondolatok az adatvédelmi ombudsman intézményének átalakításáról (Szegedi Tudományegyetem)	143
Korreferátum (Péterfalvi Attila)	171
Gyülekezési jog – az Alaptörvény előtt és után (Debreceni Egyetem)	173
Korreferátum (Hajas Barnabás)	181
Pillanatkép a rendszetről (Christián László)	187
Közpénz(elj)ünk az Alaptörvényben (Debreceni Egyetem)	191
Korreferátum (Török Tamás Pál)	199
Sarkalatos törvények az Alaptörvény tükrében (Széchenyi István Egyetem)	203
Korreferátum. Sarkalatos törvények: alkotmányos garancia vagy jogtörténeti „reminiscencia”? (Téglási András)	219
Szuverenitás az új Alaptörvényben (Nemzeti Közszerolálati Egyetem)	229
Korreferátum. Gondolatok szuverenitásról, népszavazásról és az Európai Unióval való kapcsolatáról (Csink Lóránt)	253
Utólagos normakontroll az alkotmánybíráskodás tükrében (Szegedi Tudományegyetem)	259
Korreferátum. Actio popularis vagy valódi alkotmányjogi panasz? (Tóth J. Zoltán)	273
Változó választójog a megújuló magyar demokrácia rendszerében (Károli Gáspár Református Egyetem)	285
Korreferátum. Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben (Pozsár-Szentmiklósy Zoltán)	301
Irodalom	309

nek az új magyar szabályozás is eleget kell, hogy tegyen". Az adatvédelmi irányelv adta implementációba egyértelműen „belefér” a sarkalatos (2/3-os többséget igénylő) szabállyal létrehozott hatóság, melynek vezetőjére a miniszterelnök tesz javaslatot és a köztársasági elnök nevezi ki.

Tényszerűen cáfolható a dolgozat azon megállapítása, hogy „az alaptörvényi szintű szabályozásban nem szerepel az adatvédelem intézményi garanciája, amely egy visszalépés a jelenleg hatályos Alkotmányhoz képest”. Talán elkerülte a szerzők figyelmét az a tény, hogy a hatóság elnökével szemben megkövetelt szakmai tapasztalat éveinek száma valóban csökkent, ugyanakkor a korábbi aktivitás az adatvédelmet vagy az információszabadságot érintő eljárások ellenőrzésére vonatkozik. Véleményem szerint ez összességében szigorítást jelent és nem értékelhető úgy, hogy „lehetséges magyarázat, hogy ezáltal kívánja megnövelni a lehetséges jelöltek számát a vezetői posztot illetően”.

Az elnökhelyettesi tisztség létrehozását a magam részéről pozitívnak tartom, így a jövőben nem fordulhat elő az a helyzet, hogy a poszt betöltetlensége, vagy akadályoztatása esetén nem megfelelő szakmai hozzáértéssel rendelkező személy helyettesítsen. A hivatali idő párhuzamossága éppen ezt akadályozná meg. Az elnökhelyettesi megbízás egyebekben bármikor visszavonható, „csak” egy vizsgálói beosztást kell helyette biztosítani.

A szerzők dolgozatukban az adatvédelmi biztos és az adatvédelmi hatóság vizsgálati lehetőségeit, az azonosságot és a különbözőséget egy, a szektorális adatkezelés területéről vett példán keresztül, az egészségügyi adatok kezelésével összefüggésben mutatják be.

A dolgozat szerkesztése logikus, nyelvezete érthető, igazolja a szerzők elmélyült ismeretét. A dolgozat értékét a gyakorlati példa alkalmazása növeli. Mindezek alapján, az ismertetett negatívumok ellenére is, a dolgozatot értékes munkának tartom.

GYÜLEKEZÉSI JOG - AZ ALAPTÖRVÉNY ELŐTT ÉS UTÁN

Szerzők:

ALBERT Enikő, PAPP Nikolett, PAPP Olga, SZALÓKI István

Témavezetők:

Dr. Balogh Judit egyetemi docens

Dr. Fazekas Flóra egyetemi adjunktus

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék/Tudományos Diákkör

Bevezetés

A magyar jogrendszer jelentős változásokon esik esett át. A magyar Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta Magyarország Alaptörvényét. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény felváltotta az 1949. évi XX. törvényt, a korábbi Alkotmányt, mely az 1989-90-ben lezajlott rendszerváltás során átfogó módosításon esett át, a jogállami követelményeknek megfelelően. Az Alaptörvény másként rendezi a jogok és a kötelezettségek viszonyát, mint a korábbi Alkotmány. A változtatás kihat tulajdonképpen az egész jogrendszerre. Számos új törvény, köztük ún. sarkalatos törvény kidolgozása és elfogadása zajlott, illetve vár még a jogalkotóra. A változtatások eredményeképpen úgy véljük, hogy az alapjogvédelmi szint csökken hazánkban, így kiemelt fontosságúnak tartjuk az anyagi, eljárásjogi garanciák biztosítását az új törvényekben.

A gyülekezési jog a kommunikációs jogok közé tartozik, a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó alapjog, melynek érvényesülése egy jogállamban különös figyelmet igényel. Természetesen a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan alapjog, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a szükségesség – arányosság tesztje vonatkozik rá. Nem csupán egy alanyi szabadságjogról van szó, az államnak nemcsak biztosítani kell e jog érvényesülését, hanem pozitív – ún. intézményvédelmi – kötelezettségei is vannak.

A gyülekezési jog szabályozásának alapja az Alkotmány 62.§ (1) bekezdése¹ volt, illetve a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény. Az Alaptörvény hatálybalépésével – különösen a gyülekezés szabadságáról szóló VIII. cikk (1) bekezdésére² tekintettel – felvetődik az a kérdés, hogy szükséges-e változtatni a szabályozáson, és ha igen, hogyan. Tanulmányunkban erre próbálunk választ keresni.

Gyülekezési jog versus Magyarország

A rendszerváltás után, a demokratikus jogállamból való átmenet során fontos szerepet kapott a magyar jogrendszerben a gyülekezés szabadságának deklarálása, és szabályainak törvényi szintű rendezése.

Az Alkotmányban való elismerés mellett megszületett a kétharmados többséggel elfogadott, viszonylag rövid 1989. évi III. törvény, amely a gyülekezési jogról szól (Gytv.). Érdekes módon több mint egy

¹ „A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.”

² „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

évtizeden keresztül nem „vitatták” az ebben foglalt rendelkezéseket – talán kellett ennyi idő ahhoz, hogy megtanuljunk élni ezzel az alapjoggal. A 2000-es évek elejéig nem voltak igazán kiemelkedő problémák a gyakorlatban, azonban az Alkotmánybíróságnak 2001-ben már döntést kellett hoznia abban a kérdésben, hogy alkotmányos-e a gyülekezési törvény egésze, illetve annak egyes rendelkezései. Így született meg az 55/2001. AB határozat,³ amelynek néhány lényeges elemét mindenképpen kiemelésre érdemesnek tartjuk.

Mit is jelent a szabad gyülekezés joga? Az Alkotmánybíróság értelmezésében a szabad jelző arra utal, hogy az Alkotmány az emberi és állampolgári jogok részének tekinti mindenkinek a jogát ahhoz, hogy szabadon vegyen részt gyűléseken, felvonulásokon, tüntetéseken. Az államnak a zavartalanság biztosítása is kötelessége – hiszen a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például az adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul.

Az Alkotmánybíróság ezt az alapjogot is a szükségesség-arányosság tesztjének körébe vonta, és így végezte el a vizsgálatokat.

Vizsgálta többek között az indítványozóknak azt a felvetését, miszerint a Gytv. lehetővé teszi a hatóság számára, hogy visszaélészerűen gyakorolja a gyűlésekre vonatkozó jogszabályait, mert megtilthat, vagy feloszlathat akár néhány személy spontán utcai összejövedele folytán kialakuló csoportosulásokat is. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében még arra jutott, hogy ha a rendőrség indokolatlanul, vagy visszaélészerűen tiltana meg, illetőleg oszlatna fel gyűlést vagy csoportosulást, a Gytv. 9. § (1) bekezdése, illetőleg 14. § (1) bekezdése biztosítja a hibás rendőrségi intézkedés megfelelő orvoslásának lehetőségét. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményében azonban úgy vélte, hogy az utólagos jogorvoslat lehetősége nem elégséges garancia az önkényes hatósági jogalkalmazással szemben.

Az AB azt is mérlegelte, hogy alkotmányos-e a Gytv.-ben a szervezői alanyi kör korlátozása. Ebben az esetben is arra jutott, hogy nem áll fenn alkotmányellenes

helyzet, hiszen a szervezőnek olyan személynek kell lennie, aki a magyarországi viszonyokban járatos, és eleget tud tenni a kötelezettségeinek is (bár nem túl meggyőző az érvelés azon a ponton, hogy ezek a feltételek külföldiek esetén miért nem állhatnak fenn).⁴ A bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályok létjogosultságát az AB a szabad mozgáshoz való jog biztosításával kapcsolta össze. A rendezvény bejelentésének elmulasztása az AB álláspontja szerint megfosztja a hatóságot annak mérlegelésétől, hogy a tervezett rendezvény nem zavarja-e meg súlyosan a népképviselői szervek vagy a bíróságok működését, vagy pedig a közlekedés rendjét. Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtené a gyülekezési jog visszaélészerű gyakorlására. Kukorelli különvéleményében nem tartja a mozgásszabadsággal kapcsolatosnak a problémát, ugyanakkor felhívja a figyelmet a foglyul ejtett közönség kérdésére. Az Alkotmánybíróság egy másik, gyülekezési joghoz kapcsolódó döntése a 75/2008. AB határozat,⁵ Mielőtt ezt áttekintենék, kitérünk a Bukta és társai vs. Hungary ügyre, amely később befolyásolta az itthoni álláspontot is az azonnali reagálásként szervezett, illetve spontán gyűlésekkel kapcsolatban.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduló kérelmezők tüntetést szerveztek Budapesten 2002. december 1-jén, a román miniszterelnök hivatalos látogatása idején. A román miniszterelnök Románia nemzeti ünnepe alkalmából fogadást adott, amelyen – ahogyan az az előző napon kiderült – részt vett a magyar miniszterelnök is. Néhányan úgy vélték, hogy mivel az adott román nemzeti ünnep az 1918-as gyulafehérvári országgyűlésről emlékezett meg, amely kimondta az addig Magyarországhoz tartozó Erdély Románia általi annektálását, a magyar miniszterelnöknek nem kellett volna megjelennie. A fogadás napjára demonstrációt szerveztek, azonban az idő rövidségére tekintettel nem tudták azt bejelenteni három nappal korábban. A rendőrök a békés tüntetést bizonyos ideig engedték, majd mikor egy „pukkanásra” vagy „robbanásra” hasonlító hangot hallottak, feloszlatták a tüntetést, későbbi indoklásukban a feloszlátás okaként a

bejelentés hiányát jelölték meg. Az EJEb előtti eljárásban a magyar Kormány hivatkozott arra, hogy a cél a fogadás biztonságának megóvása volt, azonban a hazai bírósági ítéletekből nem derült ki, hogy vizsgálták volna a tüntetés békés jellegét. Amennyiben békés tüntetésről van szó, a hatóságoknak tolerálnia kell azokat a rendezvényeket is, amelyeket egy – például politikai – eseményre való, később meg nem ismételtető reagálásként szerveznek.

A 75/2008. AB határozatban az Alkotmánybíróság változtatott korábbi álláspontján. Az indítvány többek között a Gytv. 14. § (1) bekezdését kifogásolta, mely szerint a rendőrség a bejelentés nélkül vagy a bejelentéstől eltérően megtartott rendezvényt feloszlhatja. Az Alkotmánybíróság határozatában megsemmisítette a Gytv. 14. § (1) bekezdésének támadott rendelkezését, emellett a határozat rendelkező részében elvi alkotmányos követelményt határozott meg a Gytv. 6. §-ának alkalmazására. A testület rögzítette, hogy a gyülekezéshez való jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, köztük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor, valamint az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre is. Alkotmányos követelményként került meghatározásra, hogy a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik, és önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem lehet megtiltani azokat a békés rendezvényeket, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt. Ezzel összefüggésben azonban az alkotmánybírák arra is rámutattak, hogy a rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén kérdéses lehet, hogy a bejelentett időponthoz biztosíthatók-e a közlekedési feltételek. A rendezvény rendkívül rövid időn belüli megtartásának tiltását ez a körülmény indokolhatja. Az Alkotmánybíróság továbbá hangsúlyozta, hogy az előírt bejelentés elmulasztása törvénysértés, amelyhez hátrányos jogkövetkezmények kapcsolódhatnak. A rendezvény szervezőjének mulasztása azonban nem járhat minden esetben azzal a következménnyel, hogy a rendőrség feloszlítja a rendezvényt, amelynek résztvevői nem követtek el jogsértést.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a spontán gyülekezés nem esik bejelentési kötelezettség alá, hiszen nincsen szervező, akinek a bejelentés kötelezettsége lenne.

Az AB változtatott a mozgásszabadság megítélésén is. Álláspontja szerint a mozgás és a helyváltoztatás szabadságának sérelmét különösen az olyan rendezvények idézhetik elő, amelyeket észszerű keretek, gyakorlatilag időhatárok nélkül kívánnak megtartani, mivel azok bizonyos esetekben ellehetetleníthetik a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését. Az ilyen rendezvények azonban nem tekinthetők „gyülekezésnek”.

Az alkotmánybírósági döntésre egyébként az állampolgári jogok országgyűlési biztosa indítványa nyomán került sor. Az ombudsman a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatban számos esetben indított vizsgálatot, készített jelentést, és állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszasságot. 2008-ban egy projekt is zajlott a gyülekezési jog kapcsán. Ennek keretében az ombudsman javaslatokat is tett a Gytv. módosításával kapcsolatban. Az egyik javaslat a versengő gyülekezésekre vonatkozó szabályok megalkotására, valamint a rendezvény bejelentésének a rendezvény kezdetéhez képest legkorábbi időpontjának meghatározására irányult. A másik javaslat pedig a Gytv. 8. § (3) bekezdése soron kívüli, olyan módosítására vonatkozott, amelyből a demonstráció bejelentője (szervezője) és az azt elbíráló hatóság számára is egyértelműen megállapítható, hogy a közterületi rendezvény bejelentével kapcsolatos eljárásban a Ket. szabályait az eljárás melyik szakaszától kell alkalmazni.⁶

Illusztrációként szeretnénk megemlíteni a Meleg Méltóság Menete-ügyet. A 2009. szeptember 5-i rendezvényekkel kapcsolatban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alkotmányos joggal összefüggő visszasságot állapított meg – többek között – a gyülekezési jog vonatkozásában. Kiderült, hogy a BRFK nem vizsgálta a közlekedésre gyakorolt hatást, illetve úgy hajtottak végre területlezárást, hogy annak eredményeként a rendezvényre egy, a nézők előtt teljesen elzárt területen került sor – a véleménynyilvánítás ennek következtében tulajdonképpen értelmét veszítette. Az eset azért is érdekes, mert a Társaság a Szabadságjogokért is fellépett az ügyben, és harcolt a szabad gyülekezésért. A TASZ más alapjogok mellett a gyülekezési jog terén is igyekszik segítséget nyújtani mindenkinek, aki élni szeretne ezzel a joggal. Például honlapjukon elérhető a hatályos magyar szabályozás, egy Gyülekezési jog 1×1, illetve letölthető a rendőrségi bejelentőlap is.

³ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, AB közlöny X. évf. 11. szám.

⁴ 2007-ben egy törvénymódosítás nyomán bővült az alanyi kör, így most már a nem magyar állampolgárok meghatározott csoportjaiba tartozó személyek is lehetnek a rendezvény szervezői.

⁵ 75/2008. (V. 29.) AB határozat, AB közlöny XVII. évf. 5. szám.

⁶ HAJAS 2009c, 95. p.

A nemzetközi vonatkozásokról röviden

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 21. cikke szerint a békés gyülekezés jogát el kell ismerni. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közkerölcs vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 11. cikke alapján mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a

közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvény korlátozza.

Megállapítható, hogy a magyar Alkotmánybíróság döntéseiben figyelembe veszi a fent említett nemzetközi dokumentumokat, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának egész, erre az alapjogra vonatkozó (a későbbiekben röviden áttekintett) esetjoga is ezekre a deklarációkra épül. Vagyis fontos kiindulópontot, vagy inkább keretet adhatnak a jövőbeli magyar újrászabályozáshoz is a gyülekezési jog terén. Lássuk, hogy néhány más ország jogrendjében hogyan képeződik le a gyülekezési jog elismerése, gyakorlásának feltételei, illetve korlátai, valamint hogy mindez hogyan szolgálhatna alapul a magyarországi jogalkotó számára is.

Példák a gyülekezési jog külföldi szabályozására

A finnországi szabályokat az alkotmány, a gyülekezési törvény és a rendfenntartási törvény tartalmazza. A szervező köteles a szabadtéren rendezendő gyűlést hat órával a gyűlés kezdete előtt szóban vagy írásban bejelenteni a helyi rendőrségnek. A később előterjesztett bejelentés is érvényesnek fogadható el, ha a gyűlés nem okoz jelentős közrendbontást. Nem kell bejelenteni a magánjellegű gyűléseket és azokat, amelyeket magántulajdonban lévő vagy ugyan köztulajdonnak minősülő területen, de nem a szabad ég alatt rendeznek. A rendőrség megtilthatja a nyilvános esemény megrendezését, ha nem szabhatók megfelelő feltételek annak jogszerű megtartásához, ha a közrend és a közbiztonság nem garantálható a rendezvényen, illetve ha az veszélyezteti az emberek életét vagy tulajdonban kárt okoz.

A lengyel alkotmány, valamint az 1990. július 5-én kihirdetett gyülekezési törvény alapján a gyülekezési jog csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek szükségesek az állambiztonság, a közrend, a közegészség, a közkerölcs vagy mások jogainak vagy szabadságának védelme érdekében. A

gyülekezés szervezője csak teljesen cselekvőképese személy, jogi személy vagy más szervezet lehet. A szabadtéren bárki által látogatható gyülekezéseket annak az önkormányzatnak kell jelezni, amelynek illetékességi területén a gyülekezést meg kívánják tartani. A bejelentésnek legalább három, legfeljebb harminc nappal a gyülekezés tervezett időpontja előtt kell megtörténnie. A helyi önkormányzat feloszthatja a rendezvényt, ha a bekövetkező események alapján arra a következtetésre jut, hogy annak célja a gyülekezési törvénnyel ellentétes vagy a büntető törvénykönyvbe ütközik.⁷ Az észt alkotmány kimondja, hogy mindenkinek joga van előzetes engedély nélkül békésen gyülekezni és gyűléseket szervezni. Ez a jog törvényben lefektetett eljárás keretében korlátozható nemzetbiztonsági okból, a közrend, a közkerölcs, a közlekedésbiztonság és az összefüggő részvevők biztonsága érdekében. A gyülekezés szervezője a gyülekezés időpontja előtt legalább hét nappal köteles a tervezett összefüggő bejelenteni. Ha szükség van a forgalom elterelésére, a szervező köteles a bejelentést a gyülekezést megelőzően tíz nappal

a helyi önkormányzatnak benyújtani a rendőrség által jóváhagyott közlekedési tervvel együtt. A gyülekezés szervezője csak felnőtt észt állampolgár lehet, vagy olyan külföldi, akinek állandó lakóhelye van Észtországban és teljes mértékben cselekvőképese. A szervezőnek jelen kell lennie a gyülekezésnél, köteles biztosítani annak békés lefolyását, továbbá jól látható azonosító jelvényt kell viselnie, melyen a „főrendező” felirat olvasható. A rendőrséget a jogellenessé vált gyülekezések feloszlításának joga illeti meg.⁸ 2007-ben az igazságügyi miniszter megállapította, hogy bizonyos rendelkezések aránytalanul korlátozták a gyülekezési jogot (például a legalább hét napos bejelentési határidő).⁹

Norvégiában a rendőrségi törvény felhatalmazása alapján bejelentési kötelezettség írható elő a nyilvánosság számára nyitva álló eseményekre vonatkozóan – még ha nem köztéren kerül is megrendezésre –, amikor a rendezvény léptéke valószínűvé teszi, hogy rendőrségi felügyeletre lesz szükség a béke és a közrend, vagy a közlekedés zavartalanosságának biztosítása érdekében. Nincsenek arra vonatkozó rendelkezések, hogy ki lehet szervező, illetve résztvevő, és számszerű követelmények sincsenek velük kapcsolatban. A szervezők kötelesek a rendőrségnek „megfelelő időben” bejelenteni a gyülekezést. A rendőrségnek kötelessége biztosítani a törvényes gyülekezés zavartalanosságát, valamint az általános forgalom lehető legkisebb korlátozását, megakadályozni a gyülekezés erőszakossá válását, illetve azt, hogy lázadásba forduljon át.¹⁰

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

Az Emberi Jogok Európai Bírósága – az Emberi Jogok Európai Egyezményének már ismertetett 11. cikkére hivatkozva – már 1979-ben kimondta, hogy a békés gyülekezéshez való jog alapvető jog a demokratikus társadalomban, annak alapját képezi. Ekkor kifejtésre került, hogy ez a jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát, és a bejelentési vagy engedélyezési eljárás

A demonstrációt a *spanyol* jog szerint előzetesen be kell jelenteni az illetékes hatóságokhoz, és azok csak abban az esetben tilthatják meg, ha tényleges fenyegetést jelent a társadalmi békére, személyeket vagy anyagi javakat veszélyeztetve. Csak a büntetőjog szabályozhatja azt, hogy milyen típusú gyülekezés jogellenes. E szerint az a gyülekezés büntethető, amely bűncselekményt valósít meg, vagy amelyen az emberek felfegyverkezve vagy fegyveresen vesznek részt.¹¹

Franciaországban a gyülekezési jog szabad gyakorlását a nyilvános gyülekezésről szóló, valamint a közrend fenntartásáról szóló törvény biztosítja. Ez utóbbi értelmében előzetes bejelentéshez van kötve minden menet, felvonulás, személyek csoportosulása és általában a nyilvános tüntetések. A bejelentést a polgármesterhez kell intézni legkevesebb három, legfeljebb tizenöt nappal a rendezvény tervezett időpontja előtt. Ha az illetékes hatóság úgy ítéli meg, hogy a rendezvény zavarja a közrendet, akkor határozattal megtilthatja a tüntetést, amiről azonnal értesíteni kell a kérelem aláíróit az általuk megadott címen. A francia büntető törvénykönyv kimondja, hogy a jogellenes gyülekezés karhatalommal (rendőrség, hadsereg) felosztható, ha az illetékes szervek kétszeri felszólítása után magától nem oszlik fel.

Az időkorlátozás kérdésével kapcsolatban érdemes röviden kitérni Oroszországra is, ahol reggel 7 óra előtt és este 23 óra után nem lehet gyűlést rendezni, tehát a korlátozás jóval szigorúbb, mint az európai országokban.¹²

⁸ KÁDÁR – M. TÓTH 2007, 65, 71. p.

⁹ LUX 2009, 39. p.

¹⁰ KÁDÁR – M. TÓTH 2007, 66. p.

¹¹ LUX 2009, 38. p.

¹² KÁDÁR – M. TÓTH 2007, 67, 72. p.

jogát jelenti, hanem a helyváltoztatással járó felvonulások tartásához való jogot is. Emellett kifejezésre juttatta, hogy nyilván nemcsak a gyűlésen részt vevők gyakorolják ezen alapvető szabadságukat, hanem így tesznek a gyűlés szervezői is. Az „erőszakos elrendemonstráció” lehetősége vagy azon eshetőség, hogy szélsőségesek csatlakoznak a csoportokhoz, nem lehet oka a békés célú gyűlekezéshez való jog korlátozásának.

1988-ban már úgy foglalt állást az EJEB, hogy ezen kommunikációs jog nem szűkíthető le pusztán az állam negatív köteletségére (azaz, hogy ne akadályozza a jog gyakorlását), hanem az államnak intézményvédelmi kötelezettsége is van – ami természetesen nem jelenti feltétlenül a megtett intézkedések eredményességét (Plattform Arze für das Leben vs. Ausztria).

1991-ben, az Ezelin vs. Franciaország ügyben korábbi gyakorlatát azzal a megállapítással bővítette a Bíróság, hogy a békés célú gyűlekezéshez való jogát gyakorló magánszemély számára a tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak, vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg a joga, amennyiben szándékai vagy magatartása békés marad. Ezen kívül megállapította, hogy nemcsak a tüntetés előtt vagy alatt fogantatott intézkedések jelenthetik a gyülekezési jog korlátozását, hanem az az után hozott és végrehaj-

tott intézkedések is. A közreműködő személyt részvétele miatt semmilyen hátrányos következmény nem érheti - vagyis elkerülendő, hogy a büntetésért való félelmükben az állampolgárok ne gyakorolhassák a békés gyűlekezéshez való jogukat.

Az a tény, hogy a demonstrálni kívánók céljaik megvalósulása esetén alkotmányos változások kívánának meg, önmagában nem alapozza meg a békés gyűlekezéshez való joguk korlátozását – fejtette ki a Bíróság 2001-ben, ugyanis a kritikus, sokak számára elfogadhatatlan, ugyanakkor a demokratikus elveket el nem utasító politikai véleményeknek is megfelelő lehetőséget kell biztosítani (Stankov és Uniter Macedonian Organisation Ilinden vs. Bulgária).

2002-ben, a Cisse vs. Franciaország ügy kapcsán került meghatározásra, hogy a törvényi rendelkezések elleni békés tiltakozás nem lehet indoka a korlátozásnak, illetve önmagában a demonstráció bejelentésének elmulasztása nem jelenti azt, hogy a tüntetők békés célú gyűlekezéshez való jogát sérelem érheti. Erre a megállapításra jutott a Bíróság 2006-ban is (Oya Ataman vs. Törökország), és kifejtette, hogy a hatóságoknak kötelességük bizonyos fokú toleranciát mutatni a jogukat békésen gyakorlókkal szemben, így az államnak nemcsak kötelessége a békés célú tüntetések, gyűlekezések védelme, de tartózkodniuk kell a gyűlekezéshez való jog indirekt korlátozásától is.

Összefoglalás, következtetések

Az mindenképpen leszögezhető, hogy bizonyos pontokon szükséges lenne változtatni a hatályos magyar szabályozáson. Volt is erre irányuló törekvés, azonban nyilvánvalóan korlátot szabott ennek az, hogy a gyülekezési jog kétharmados törvényhozási tárgy – volt.

2008-ban ötpárti egyeztetés után megszületett egy javaslat a gyülekezési törvény módosításáról. „Egy sor olyan módosítás szerepel benne, amely konkretizálná a gyülekezési törvényt” – jelentette ki akkor Draskovics Tibor. A javaslat kitért arra, hogy hogyan egyeztethető össze a gyülekezési jog biztosítása az akadálymentes közlekedés fenntartásával, hogyan lehet kezelni az egy időben, ellentétes céllal tartott demonstrációkat, vagy, hogy ne lehessen egész éjjel demonstráció-

val hangoskodva másokat zavarni, ne lehessen évekre permanens demonstrációt bejelentni és tartani.¹³

Azt a bevezetőben is jeleztük, hogy véleményünk szerint az alapjogvédelmi szint csökken hazánkban. Az Alaptörvény pusztán csak annyit mond, hogy mindenkinek joga van a békés gyűlekezéshez, de nem tartalmazza sem a „szabad” jelzőt, sem azt a deklarációt, hogy az állam biztosítja ennek a jognak az érvényesülését. Vagyis úgy véljük, hogy ezzel tulajdonképpen kizárja az intézményvédelmi kötelezettséget, ami nem egyeztethető össze az Alkotmánybíróság által kidolgozott értelmezéssel, követelménnyel, illetve a nemzetközi dokumentumokkal. Ezután nem lesz állami „segítségnyújtási kötelezettség” a békés gyűlekezés gyakorlásához.

Az alapjogvédelmi szinthez kapcsolódó kérdés az, hogy a gyülekezési törvényhez nincs megkövetelve a jövőben a kétharmad. Ezáltal könnyebbé válik a törvény módosítása, ugyanakkor az, hogy a lefektetett szabályokon könnyebben lehet ezután változtatni, a garanciális jelleg szempontjából visszalépésként értékelhető.

Meg kellene határozni – a kiszámíthatóság, az esetleges visszaélések elkerülése érdekében – törvényi szinten, hogy mit is jelent a „békés gyűlekezés”. Pontosabban helyesebb lenne ezt negatív megközelítésben megtenni, és azt rögzíteni egy esetleges újrászabályozás kapcsán, hogy milyen viselkedés nem fér bele a békés jellegbe, nevezetesen, hogy a gyűlekezés nem lehet erőszakos, célja nem irányulhat a demokratikus jogelvek megsértésére.

A fentebb áttekintett külföldi mintákból kiindulva lehetne konkretizálni azt, hogy milyen helyekre, milyen szabályokkal biztosított a gyűlekezés joga – meg lehetne fontolni a magyar sajátosságokhoz igazodó differenciált szabályozás lehetőségét.

Módosítani lehetne a megtiltás, illetve a felosztatás lehetséges okainak körét. Megtiltási okként lehetne megjelölni azt, ha a rendezvény megtartása közvetlen, súlyos és valós veszélyt jelentene a közrendre, közbiztonságra, közlekedésbiztonságra, közegészségre, közérkölcseire, illetve mások jogaira és szabadságaira. A felosztatási okok esetében a megtiltási okokból lehetne kiindulni: akkor lehetne egy rendezvényt felosztatni, ha valamely megtiltási ok reálizálódott. Meg lehetne jelölni, hogy felosztatásra különösen akkor kerül sor, ha bűncselekmény vagy annak elkövetésére való felhívás valósul meg, vagy a résztvevők fegyveresen, illetve felfegyverkezve jelennek meg.

Véleményünk szerint szükség lehetne a későbbiekben a jogorvoslati rendszer kiigazítására is, és a megtiltással, felosztatással kapcsolatban a létrehozandó közigazgatási bíróságok hatáskörébe lehetne utalni a döntést.

Egyértelműsíteni lehetne a gyűlekezési törvényben, hogy a bejelentésre a Ket. szabályait kell alkalmazni, a biztosításra, valamint a felosztatásra az Rtv., illetve a belső szabályzatok az irányadóak.

Lehetne tágitani azt a kört, aki a gyűlekezés szervezője lehet. Például a lengyel szabályozás szerint minden természetes személyt, jogi személyt és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet megillet a rendezvények megszervezésének joga. Ezt Magyarországon is meg lehetne tenni, a nem természetes

személyek képviselőitől vonatkozóan a jogrendszerben már kidolgozott szabályokat alkalmazva.

Az egyik legfontosabb kérdés a bejelentési kötelezettség. Álláspontunk szerint a magyar sajátosságokat tekintve szükség van erre az intézményre (annak ellenére, hogy másutt jól működik a rendszer akkor is, ha ilyen kötelezettség nincs). Azonban a kérdést árnyaltabban kellene szabályozni. A spontán gyűlések esetében nem értelmezhető a bejelentési kötelezettség, hiszen nincsen szervező, akire ezt terhelni lehetne, és fogalmilag is kizárt. Az azonnali reagálásként szervezett gyűlések esetén a haladéktalanul történő bejelentést tartanánk megfelelőnek. Egyéb esetekben a 72 órás határidő lehetne az irányadó a bejelentés beérkezését tekintve. Meg lehetne fontolni esetleg az osztrák szabályozást alapul véve azt is, hogy közút igénybevétele esetén hosszabb határidőt lehetne szabni, ami a rendezvény jobb biztosítását szolgálná – ezáltal kevesebb megtiltásra kerülhetne sor.

Szintén az osztrák minta alapján be lehetne vezetni a hatóságnak azt a kötelezettségét, miszerint a bejelentés beérkezéséről igazolást kell kiállítania. Szabályozni lehetne azt is, hogy legkorábban mikor jelenthető be egy rendezvény. Pontos határidőt tartalmaz erre nézve például a spanyol jog, ahol harminc napban határozták ezt meg.

Felmerül az a kérdés is, hogy kell-e korlátozni a joggyakorlás időtartamát. Azt a megoldást tartjuk helyesnek – amit egyébként a már hivatkozott spanyol jog is követ –, hogy a várható időtartamot be kell jelenteni, de a rendezvényt felosztatni csak akkor kell, ha valamelyik ok megvalósul.

A bejelentéshez kapcsolódóan rugalmasabbá lehetne tenni a bejelentés módját, például rögzített telefonbeszélgetés útján, vagy – nyilvánvalóan részletes szabályozást követően – elektronikus úton is lehetőséget kellene biztosítani erre, éppen az azonnali reagálásként szervezett gyűlekezésekre figyelemmel. Természetesen még számos kérdés lehet, ami rendezésre, vagy pontosításra szorul. Ezek közül még egyet szeretnénk kiemelni, a versengő rendezvények (köztük az ellendemonstrációk) esetét. Erre a finn gyülekezési törvény megoldását lehetne átvenni, amely differenciáltan szabályozza a problémát. Először a hatóság azt mérlegeli, hogy az ütköző rendezvények párhuzamosan megtarthatóak-e. Ha nem (mert a kettő együtt nem biztosítható megfelelően), akkor annak a rendezvénynek van elsőbbsége, amelyet hamarabb jelentettek be. Ez alól kivételt je-

¹³ Forrás: <http://www.168ora.hu/itthon/gyulekezesi-torveny-etlap-amibol-szemezgetni-lehet-23382.html> (internetről letöltve: 2012. március 30.)

lent, ha az adott helyszínt a később bejelentett gyűlésre szokták hagyományosan vagy szerződés alapján használni. Ekkor a hatóság a másik gyűlésre egy megfelelő másik helyszínt ajánl fel.

A gyülekezési jog kérdése nemzetközi, európai téren is aktuális téma, és reméljük, hogy az új Alaptörvény kapcsán Magyarországon is sor kerül a szabályozás hiányosságainak pótlására, a problé-

más kérdések rendezésére. Szükségesnek és hasznosnak tartottuk áttekinteni a hazai felfogást, a nemzetközi és európai környezetet, mert ezek konstruktív irányt mutathatnak a hazai jogalkotó számára. A gyülekezési jog érvényesülése kérdés körének számos aspektusa van, ezek közül néhányra igyekeztünk rámutatni, és – saját véleményünket kifejezve – javaslatokat adni.

KORREFERÁTUM

Dr. HAJAS Barnabás

egyetemi adjunktus

Pazmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

Örömmel és lelkesedéssel vettem kézbe a Debreceni Egyetem joghallgatói pályamunkájának kéziratát. Gyülekezési joggal foglalkozó kutatóként azt vártam, hogy bár merőben elméleti jellegű lesz a munka, mégis friss szemlélettel, bátran, de megalapozottan fognak a szerzők a kérdéshez közelíteni.

A bevezetésben kézzelfogható volt még ez a lendület: sommásan kijelentik a szerzők, hogy az Alaptörvény elfogadásával hazánkban az alapjogvédelmi szint csökken. Ennek megokolásával azonban a tanulmány végéig adósok maradnak. Holott, ha ezt az állítást munkahipotézisként tekintik, erre felfűzhető lett volna a gyülekezési jog szabályrendszerének alapos vizsgálata is. A címből ugyanis alappal következtethetne arra az olvasó, hogy a tanulmány a gyülekezés jog Alaptörvény elfogadását megelőző, és azt követő szabályait hasonlítja össze, és teszi mérlegre. A szerzők végül arra a megállapításra jutnak, hogy az új alaptörvényi szabályozás „tulajdonképpen zárja az intézményvédelmi kötelezettséget, ami nem egyeztethető össze az Alkotmánybíróság által kidolgozott értelmezéssel, követelménnyel, illetve a nemzetközi dokumentumokkal. Ezután nem lesz állami „segítségnyújtási kötelezettség” a békés gyülekezés gyakorlásához.” Erre pedig a gyülekezéshez kapcsolódó „szabad” jelző, valamint a gyülekezési jog gyakorlásának biztosítására vonatkozó fordulat elhagyásából következtetnek.

A gyülekezési jog magyarországi szabályrendszerét az elmúlt években gyakran érte az elavultság és a változtatásra érettség kritikája. Gyülekezési joggal foglalkozó kutatóként felfokozott várakozással tekintettem az Alaptörvény gyülekezési szabadságra vonatkozó rendelkezéseinek megfogalmazása elé. Előre kell bocsátanom, hogy – a szabályozáshoz szükséges kétharmados minősített többséget kivéve¹

– alapvetően megfelelőnek tartottam a gyülekezési jog alkotmányi szabályát. Úgy vélem azonban, hogy az Alaptörvény magalkotása alkalmas lett volna arra, hogy a 21. századi kihívásokra is megfelelően reagálni képes, új gyülekezési törvényt alkotmányosan megalapozza. Tanulmányom megírásakor kettős célt tűztam ki: egyfelől a jövőben feltehetőleg megalkotandó új gyülekezési törvény szabályozási előfeltételét, az azt megalapozó alaptörvényi rendelkezést vettem alapos elemzés alá. Ennek során áttekin tettem, hogy az Alaptörvény VIII. cikke mennyiben felel meg a kor kihívásainak, így miként illeszkedik az egyes európai országok alkotmányi szabályaiban megfogalmazottakhoz, illetve mennyiben felel meg a tárgyban született nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumok standardjainak. Ezzel összefüggésben azt is áttekin tettem, hogy következhet-e az Alaptörvény szövegéből bármilyen, a gyülekezési jog korábról eltérő értelmezése vagy jogalkalmazási gyakorlata. Másfelől törekedtem arra is, hogy megjelöljem azokat a pontokat, amelyek másként, esetleg a külföldi sztenderdekhez jobban illeszkedően is megfogalmazhatóak lettek volna.

Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. A (2) bekezdés pedig arról rendelkezett, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Ehhez képest az Alaptörvény VIII. cikkének – amely a gyülekezési jog mellett az egyesülési jogot, valamint annak részét képező szervezkedési-, és pártalapítási szabadságot is szabályozza – (1) bekezdése csupán arról rendelkezik, hogy „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.” Szembetűnő, hogy az Alap-

¹ A Jakab András magántervezetében (Jakab 2011b) irtakkal egyetértve.