

DEMOKRÁCIA ÉS GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG

Addig nem lesz igazán szabad és felvilágosult az állam, amíg az egyént, mint magasabb és független hatalmat: mint saját hatalmának és autoritásának forrását el nem ismeri, s nem ennek megfelelően bánik vele.

Henry David Thoreau*

BEVEZETÉS

Ma Magyarországon a legnépszerűbb szabadságjog a gyülekezési jog. Igaz, kell még ahhoz pár demokratikus évtized, hogy annyi avatott szakértője legyen, mint a labdarúgásnak, de már most sem lehet ok panaszra. Nem szűkölködünk a kormányzati és civil bizottságok jelentéseiben, indítványokban, törvényjavaslataiban, s még bírósági ítéletekben sem. Nem célom, hogy ebben a tanulmányban részletesen áttekintsem ezeket a dokumentumokat; persze függetleníteni sem tudom magam tőlük, így ha az érvelés megkívánja, használom majd néhány részletüket. Ehelyett inkább a gyülekezési jog általánosabb, elméleti kérdéseire fordulok. Az elemzésem kiindulópontjával pedig a következő, nem teljesen hipotetikus esetet választom:

A Magyar Köztársaság 2006-ban súlyos politikai válságba keveredett. Ennek lecsitulta után a kormányzat egy tekintélyes szakértőkből álló bizottságot nevezett ki, hogy bölcs véleményükkel segítsék a nehéz politikai helyzet megoldását. A válságot az robbantotta ki, hogy hangfelvétel készült arról, amikor a miniszterelnök beismerte, a választás megnyerése érdekében elhallgatták az államháztartás tényleges állapotát. A kiélezett küzdelmet hozó, kormányzati győzelemmel végződő választások után napvilágra kerülő beismerés spontán tiltakozásokat váltott ki, amelyek végül erőszakos cselekményekbe torkolltak. Az ellenzék a miniszterelnököt nemkívánatos személynek nyilvánította, aki hazudott a polgároknak a választások megnyerése érdekében. Megpróbálta a kínálkozó alkalmat kihasználni és minden alkotmányos eszközt a kormány leváltásának szolgálatába állítani. A parlamenti többség azonban összezárt, a heteken át tartó tüntetéssorozat nem ve-

zett eredményre, a kormánypártok megerősítették a miniszterelnök pozícióját, bizalmat szavaztak neki. A kormány stabilizálódása után a miniszterelnöknek szinte az első dolga volt, hogy a gyülekezési jog újraszabályozását javasolja. Az addigi törvényt egyrészt túl engedékenynek tartotta, másrészt a rendőrség bizonytalan jogértelmező gyakorlatáért is a jogszabály homályosságát tette felelőssé. A tüntetéssorozat után ugyanis nem volt világos, hogy milyen rendezvények tartozhatnak a gyülekezési törvény alá, egy bejelentéssel mennyi ideig demonstrálhatnak, van-e mérlegelési lehetősége a rendőrségnek a tüntetés feloszlásakor, mikor minősül békétlennek egy demonstráció stb. A kormány úgy döntött, hogy ezeket a bizonytalanságokat a gyülekezési törvény újraszabályozásával orvosolja.

A bizottság tagjai azt a feladatot kapták, hogy az őszi eseményekre tekintettel dolgozzanak ki egy javaslatot a gyülekezési szabályozás módosítására.

Tegyük fel, hogy e tanulmány szerzőjét is felkérték, legyen tagja ennek a bizottságnak. A következőkben ebből a politikai közösség jövőjéért aggódó felelős pozícióból próbálom meg végiggondolni a gyülekezési szabadság problémáit.

Melyek lesznek azok a kérdések, amelyekkel mindenképpen foglalkozni kell? Először is érdemes felvázolni a gyülekezés egy többé-kevésbé elfogadható fogalmát annak érdekében, hogy rátérhessünk a legfontosabb kérdésre: mi a gyülekezési szabadság szerepe egy demokratikus intézményrendszerben. Ennek megválaszolása során megpróbáljuk megragadni a jelenleg működő intézménystruktúra jellemzőit, majd pedig ki kell választanunk azt a normatív pozíciót, azt a lehetséges demokráciaelméletet, amely segít nekünk a gyülekezés részletszabályainak megítélésében.

* Henry David THOREAU: *A polgári engedetlenség iránti kötelességről*, in *Az el nem képzelt Amerika*, szerk. ORSZÁGH László, Budapest, Európa, 1974, 113.

A GYÜLEKEZÉS FOGALMA

A gyülekezést az különbözteti meg a baráti beszélgetésektől és a vasárnapi teadélutánoktól, hogy azoknak, akik a gyülekezés értelmében összejönnek, hártározott céljuk van, mégpedig a közös, kollektív véleménynyilvánítás. Az, hogy a résztvevők véleményüknek fizikai jelenlétükkel adjanak súlyt. A kollektív véleménynyilvánításnak változatos formái vannak a politikai érveléstől a nonverbális kommunikációig. Ezért kérdéses lehet, hogy ugyanúgy gyülekezésnek kell-e tekinteni a város főterén a helyi futbalcsapatot éltető szurkolótábort vagy egy alternatív életérzést techno zene segítségével kifejező utcai kavaládót, mint egy antirasszista tüntetést. Akik erre igennel válaszolnak, azok a gyülekezés szélesebb fogalmát elfogadva részesítenek védelemben magatartásokat. A magyar gyülekezési törvény szóhasználata ehhez a széles fogalomértelmezéshez áll közel, amelyet talán úgy lehetne összefoglalni, hogy azok a békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések bizonyulnak gyülekezésnek, amelyek célja a közös véleménynyilvánítás.¹

Sokak szerint nem minden vélemény kollektív nyilvánítását kell a gyülekezési jog keretében védelmezni. A gyülekezési jog ugyanis alapvetően politikai szabadságjog, és ebben a minőségében különösen értékes a közösség számára, politikai szabadságjogként a közügyek megvitatását szolgálja. Különösen a politikai közösség azon tagjai számára fontos, akik a nyomtatott vagy elektronikus médián keresztül nem vagy csak nagyon korlátozott módon képesek álláspontjukat a nyilvánossághoz eljuttatni. A gyülekezési jog segítségével egy megfelelő helyen, jó időben tartott rendezvény segítségével felhívhatják az általuk képviselt ügyre a figyelmet. Ezt nevezhetjük a gyülekezési jog kisebbségvédelmi funkciójának. Ebben az értelemben a gyülekezési jog funkciója az, hogy egy többségi elven működő parlamentáris demokráciában azok számára is biztosítsa a közügyekre való befolyás lehetőségét, akik a nyilvánosság egyéb csatornáin keresztül erre nem képesek.²

Ez a felfogás tehát szűkebben vonná meg a gyülekezésnek minősíthető kollektív cselekmények körét, hiszen azokat a rendezvényeket, amelyek nem járulnak hozzá a közügyek megvitatásához, nem védené a gyülekezési jog. A német Alkotmánybíróság 2001 óta ebben az értelemben használja a gyülekezés fogalmát, aminek következtében a korábban a szabadságjog által védett olyan fajta kollektív véleménynyilvánítás, mint a berlini Love Parade szervezőit nem illeti meg az – egyébként a gyülekezésnek minősített rendezvényeket megillető – ingyenes közterhasználat.³

A fenti fogalmi megkülönböztetésnek jelentősége lesz az érvelés további részében, de a gyülekezési jog tartalmát leginkább meghatározó viták nem a fogalom meghatározással kapcsolatos véleménykülönbségekhez kötődnek, hanem azokhoz a mérlegelési helyzetekhez, amikor a közigazgatási szervnek, rendőrségnek vagy bíróságnak arról kell döntenie, hogy tudomásul veszi-e az adott időpontban, helyen és céllal megtartani kívánt rendezvény bejelentését. Ilyenkor a hatóságok abban döntenek, hogy az adott esetben a közrend és a közbiztonság biztosításának érdekei vagy a demonstráció megtartásának az érdekei fontosabbak-e. Minden köztéren tartott rendezvény ugyanis, különösen, ha nagy rendezvényről van szó, kockázattal jár, veszélyt jelenthet a közrendre és a közbiztonságra. A kérdés az, hogy a veszélyesség milyen foka fenyegeti a rendezvény engedélyezését.

A KÖZRENDVÉDELEM KÉT FELFOGÁSA

Ha általánosítani akarunk, ilyenkor két álláspont feszül egymásnak. Az egyik egy olyan fajta közrendvédelmi álláspont, amely már alacsonyabb veszélyességi foknál is a rendezvény betiltása vagy a hely és az idő korlátozása mellett érvel. Erre lehet példa a német Brokdorf-határozatot megelőző közigazgatási bírósági döntés, amely a tervezett demonstráció előtt megjelent újságcikkekre, röpcédulákra és a korábbi tüntetések tapasztalataira alapozva hártározott úgy, hogy a demonstráció békés jellege nem biztosítható, ezért megtiltotta, hogy a tervezett időpontban rendezvényt tartsanak az atomerőmű környékén.⁴ De ide sorolható a magyar Alkotmánybíróság átfogó gyülekezési hártározata is, amely minden vitatott pontban a közrend és a közbiztonság érdekeire tekintettel utasította el a gyülekezési törvényt támadó indítványokat.⁵ Továbbá a magyar kormányzatnak az a stratégiája, amely állítólagos nemzetbiztonsági információk alapján próbálta eltántorítani az ellenzék nagy demonstrációjának megtartásától,⁶ vagy az a fajta rendőri gyakorlat, amely adminisztratív eszközökkel vont ki területeket a nyilvános gyülekezés alól, hogy döntése ellen ne lehessen jogorvoslattal élni.⁷

A közrendvédelmi érvelés mögött ebben az esetben nem csupán a mindenkori hatalom vagy a „csendes többség” pillanatnyi érdekei állhatnak. Kifejezhető az egyfajta sajátos viszonyulást is az állami intézményekhez; ilyen például a *tekintélyelvű* kormányzati filozófia.

A másik nézet csak a bizonyíthatóan feltárt közvetlen veszély fennállása esetén hajlandó a jogkorlátozást elfogadni. Ennek a jogvédő álláspontnak az

alapja a közrend egy másik, *liberális-demokratikus* felfogása. Ebben az értelemben a közrend biztosításának keretében azokat a feltételeket is biztosítani kell, amelyek fennállásakor az ellenzékéből esetleg kormányozni képes többség lehet. Ez pedig megköveteli az ebben kulcsszerepet játszó kommunikációs jogok védelmét, amelyek garantálják a demokratikus döntéshozatal nyitottságát. Azt, hogy a politikai rendszer alkalmazkodni tudjon a választók politikai beállítódásainak módosulásához.⁸

Ezek után már pontosíthatjuk az elemzés főbb célkitűzéseit. A továbbiakban e két közrendfelfogás fényében vizsgálom a gyülekezési jog kérdéseit. A kiindulópontot a tekintélyelvű közrendvédelem jegyeinek leírása jelenti, ugyanis ez határozza meg leginkább a magyar intézményi gyakorlatot. Ezek után térek ki a liberális-demokratikus közrendvédelem problémáira s hogy ezek hogyan jelennek meg a gyülekezési jog szabályozási dilemmáiban.

A TEKINTÉLYELVŰ KÖZRENDVÉDELEM URALMA

A tekintélyelvű közrendvédelem fogalma alatt a politikai hatalomnak azt a gyakorlatát értem, amely megpróbálja a többségi elv sajátos értelmezése alapján átalakítani a demokratikus rendszert. Elutasít minden olyan intézményt, amely akadályozza a többség akaratának teljesítését, és igyekszik kiüresíteni a hatalommegosztás intézményeit oly módon, hogy összhangba tudja hozni politikai felelősségét cselekvési lehetőségeivel. Felfogása szerint a többség felhatalmazása a következő választásokig szabad mandátumot biztosít a kormányzásra. A kormány felelőssége ugyanis nem a parlamenttel, hanem közvetlenül a választókkal szemben áll fenn.⁹ Az ilyen többségi elven alapuló kormányzati politikának az az érdeke, hogy minél szűkebbre szabja a kisebbség közügyekre való hatásgyakorlásának lehetőségeit. Ennek alapja a tekintélyelvű közrendvédelem legfontosabb jegye az autoritás magától értetődő, természetes elfogadása.

A tekintélyelvű közrendvédelem egyik legfőbb célja az uralkodó jogrend védelme. A szigorú legalizmus alapján a rendőrségi tevékenység elsődlegesen az érvényes törvényekhez igazodik, és célja „az állam létének és hatalmi monopóliumának mint a civilizált ember legnagyobb kulturális vívmányának vé-

delme”.¹⁰ Az állam elsőrendű feladatának azt tekintem, hogy felkészült legyen, és képes legyen megvédeni magát az ellenségnek tekintett, gyakran a rendet is megzavaró radikális kritikusoktól. Ilyenkor velük

szemben represszív intézkedésekkel lép fel. E filozófia jegyében a rendőrségtől elvárható, hogy a rendező tüntetőkkal szemben ellentmondást nem tűrő szigorral¹¹ lépjen fel, és hogy a rendezőket lehetőleg csírájában elfojtsa. A gyülekezési szabadság a tekintélyelvű kormányzati filozófia szempontjából terhes, idegen intézmény, amely alkalmas arra, hogy megzavarja a kormány és a kormányzottak harmonikus, békés egyetértését.¹²

Nem túlzás azt állítani, hogy a magyar kormányzati politika 2000 óta ezt a tekintélyelvű közrendvédelmi filozófiát követi. Ez nyilvánult meg a jogvédő intézmények kiüresítésében, az ellentmondást nem tűrő rendőri fellépésekben, a közérdekű információk visszatartásában, a politikai erkölcs és a politikai felelősség kérdéseinek elválasztásában.

A következőkben megvizsgálom, melyek voltak az intézményrendszernek azok a gyenge pontjai, amelyek lehetővé tették, hogy egy alapvetően szabadelvű, az egyéni jogok tiszteletben tartására ösztönző intézményrendszert tekintélyelvű módon működtessenek. Mindenekelőtt a politikai cselekvéseknek keretet adó, azokat erősen meghatározó intézményi gyakorlatra összpontosítok. Elsőként azt vizsgálom, hogy az intézményrendszerben melyek azok a strukturális bizonytalanságok, amelyeket kiküszöbölve talán nehezebb volna az intézmények tekintélyelvű működtetése. Ezt követően rátérek arra, hogy a gyülekezési szabadság milyen szabályozása segítheti ezt a küzdelmet.

A POLITIKAI INTÉZMÉNYRENDSZER TEKINTÉLYELVŰ KIIGAZÍTÁSA

A tekintélyelvű álláspont kulcsa az a nyers többségi elv, amely szerint a választáson elért győzelem olyan erős felhatalmazást jelent, amely két választás között különösebb igazolási kényszertől mentes, természetes autoritást biztosít a kormány számára. Politikai felelőssége egy dologra összpontosul: biztosítani kell az állam üzemszerű működését, s meg kell őriznie az intézményrendszer fenntartását lehetővé tevő pénzügyi környezetet. Amennyiben ennek a feltételnek megfelel a kormányzat, akkor a jelenlegi keretek kö-

zött nagyon nehéz egyéb, főleg tartalmi erkölcsi-politikai elvárást támasztani vele szemben.

Magyarországon a tekintélyelvű kormányzati filozófia tartósnak látszó uralmát a politikai rendszer bizonyos fogyatékoságai segítették, de arról szó sincs, hogy determinálták volna.

Amikor a politikai rendszer fogyatékoságáról beszélünk, arra gondolok, hogy az intézményrendszernek vannak olyan sajátosságai, amelyek megkönnyítik úgy működtetni a rendszert, hogy közben figyelmen kívül hagyják a rendszert megalapozó elveket. A következőkben csupán vázlatosan utalok néhány ilyen problémára, 1. a választási rendszerrel, 2. a pártokra vonatkozó szabályozással, 3. a parlament státuszával, illetve 4. a közvetlen demokrácia intézményrendszerével kapcsolatban. Az áttekintés korántsem a teljesség igényével készült; a célom az volt, hogy bizonyos tendenciákra rámutassak.

1. Először érdemes összefoglalni a választójogra vonatkozó leggyakoribb kifogásokat, ugyanis a politikai szereplők az ihletet az intézményrendszer átférfálására a választási rendszer belső logikájára figyelve kapták. A választási rendszer igazságosságának egyik fontos komponense a rendszer arányossága. Egy választási rendszer akkor tekinthető arányosnak, ha a kapott szavazatok és a megszerzett mandátumok aránya között nincs nagy különbség. Másrészt akkor, ha a leadott szavazatok minél nagyobb arányban járulnak hozzá mandátumszerzéshez, vagyis minél kevesebb az elveszett szavazatok száma. A magyar választási rendszer napjainkban – a nagy pártoknak köszönhetően – arányosnak tekinthető abban az értelemben, hogy a két nagy párt tulajdonképpen a szavazatarányával közel megegyező mandátumszámmal rendelkeznek. Aránytalan viszont abban az értelemben, hogy a magas bekerülési küszöb miatt a választók közel tíz százalékának a preferenciáit nem képes figyelembe venni és mandátummá transzformálni a rendszer. Aránytalan a kis pártok szempontjából is, mert a rájuk leadott szavazatarányhoz csupán feleakkora mandátumarány társul. Ezek alapján elmondható, hogy a választási rendszer a nagy pártokat jutalmazza és koalíciókötésre buzdít, s bünteti azokat a szavazókat, akik a kis pártokra adják le voksukat. Ezzel egyrészt biztosítani tudja a győztes párt kormányzóképeségét, de talán túl nagy áron, hiszen a konstruktív bizalmatlanság intézményével együtt ez már inkább túlbiztosítottnak látszik, ami veszélyezteti a rendszer megújulóképeségét. A választási rendszer úgy ágyaz meg a tekintélyelvű politikának, hogy a nagy pártokban nem bízó választók voksait nem veszi figyelembe, vagy csak feleannyit érnek, mint a nagy pártokat előnyben részesítők szavazatai. Ezzel igencsak megnehezíti a változtatni akarók

dolgát. A választási rendszerbe belenyúlni rendkívül kockázatos dolog, de talán a választási küszöb (például ötről három százalékra történő) leszállításával segíteni lehetne a rendszer megújulóképeségét.¹³

2. Erre a megújulóképeségre pedig szükség volna, ezt jelzi a pártok rendkívül ellentmondásos helyzete. A pártok nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a választók demokratikus politikai akaratának formálásában és érvényesítésében. Ám e szerepüket bizalmi tőke nélkül töltik be.¹⁴ Nem képesek a többség érdekeinek becsatornázására, illetve, ami szintén a többség érdekében állna, nem képesek a politikai viták racionalizálására, lehetővé téve a közügyek érdemi megvitatását, a létező érdekkülönbségek feltárását. A pártok kudarcát mutatja, hogy a rendszerváltás óta egyetlen komoly intézményreformot sem voltak képesek véghezvinni.

Azt, hogy ennek ellenére a térségben páratlan módon rendkívül stabil a pozíciójuk, a választási rendszer mellett a pártok sajátos finanszírozási módja is segíti. Ahhoz képest, hogy a parlamenti pártok nem képesek a politikai közönség legfontosabb érdekeit képviselni, aránytalanul részesülnek bizonyos kedvezményekben. A pártoknak juttatott állami támogatásnak két formája van: a költségvetési alptámogatás és a pártalapítványoknak nyújtott támogatás. A probléma nem a párt támogatottságától és részben parlamenti szerepvállalásától függő, közvetlen alptámogatási rendszerrel van. Ez a rendszer méltányos módon elsősorban a pártok társadalmi támogatottságát veszi figyelembe, s csak másodsorban és igazolható mértékben finanszírozza a parlamenti pártok többletfeladatait. Ami nehezen igazolható, az a parlamenti pártok azon privilégiuma, hogy a párt szellemi háttérét pártalapítványokon keresztül biztosítsák. A pártalapítványokra vonatkozó szabályozás figyelmen kívül hagyja a társadalmi támogatottság elvét, és csak a két korábbi parlamenti ciklusban frakcióval rendelkező pártokat jutalmazza. A szabályozás látenszen a tekintélyelvű kormányzati filozófiát erősíti, garantálja a pártok közötti esélyegyenlőtlenséget, másfelől pedig azt, hogy a parlamenti pártok megőrizhessék versenyelőnyüket. Ezt tetézi a szabályozásnak az az eleme, melynek alapján ezek az alapítványok kívül esnek az adó- és társadalombiztosítási szervek ellenőrzésén.¹⁵

A pártfinanszírozás másik neuralgikus pontja a választási kampányra elköltendő pénz nagysága. Az az összeg, amelyet a törvény a választási kampányok finanszírozására a pártok rendelkezésére bocsát, töredéke a pártok által ténylegesen a kampányra fordított összegnek. Ennek a helyzetnek az a következménye, hogy a pártok a választók szimpátiájáért, a kormányzati hatalom megszerzéséért folytatott küz-

delemben a nyilvánosság által ellenőrizhetetlen módon a magánszférából kapott támogatásokra támaszkodnak. Következésképpen a pártok inkább a finanszírozók érdekeit képviselik, mint azokét, akik megválasztják őket. A kampányfinanszírozás ebben az értelemben a magyar politika legakutabb politikai-erkölcsi problémájává vált.¹⁶

3. A választási rendszer sajátosságai és a pártrendszer ellentmondásai nem hagyták érintetlenül a közvélemény legfőbb hatalmi szervét, a parlamentet és annak a kormányhoz való kapcsolatát sem. A jogászok már régóta hangoztatják, hogy a mai demokráciákban a tényleges törvényalkotó hatalom nem a parlament, különösen nem annak plenáris ülése, hanem a kormány, illetve kisebb részben a kormány javaslatával érdemi dialógust folytató parlamenti bizottságok kezében van. A parlamenti pártoknak egyszerűen nincs olyan méretű apparátusuk, amely folyamatosan képes volna megbirkózni a jogalkotási feladatokkal. Nem véletlenül hangsúlyozza Körösi András, hogy „a törvényhozás nem aktív, hanem reaktív viszonyban áll a végrehajtással, azaz a törvényeket elsősorban a kormány kezdeményezi, ő alkotja meg a törvénytervezeteket, amelyeket aztán a törvényhozás elfogad, módosít, elvet. A két hatalmi ág között elsősorban politikai, de részben közjogi értelemben is fúzió jött létre. [...] A törvényhozás helyszíne ugyan a parlament, de annak kulcsszereplője a kormány, míg a parlamentnek önálló befolyásoló szerepe van a törvényalkotási folyamatban. [...] Az egykori törvényhozás-végrehajtás dichotómiát felváltó, a parlament belső politikai struktúráját alapvetően meghatározó új dualizmus kormánypártok és ellenzék között jött létre. Az ellenzék legfontosabb szerepe az ellenőrzésben vagy még inkább a politikai nyilvánosság tereén és a politikaalternatíva-állásban van. A kormány politikailag elsősorban nem az ellenzéktől, hanem a kormánypártok frakcióitól függ, azaz azok jelentik számára a legfontosabb tényleges korlátot.”¹⁷

Körösi szerint a demokratikus intézményrendszer változásainak legfontosabb jegyei a következők: a kormány megerősödött a parlamenttel szemben, háttérbe szorította a neokorporatív intézményeket. A kormányfő helyzete megerősödött a kormányon belül, ez köszönhető egyrészt a miniszterelnök személyzeti politikájának, annak, hogy elsősorban csak tőle függő párton kívülieket von be a kormányzati munkába. Csökkent a kormányülések szerepe, ugyanis a legfontosabb döntéseket a kormányfő körüli belső szakértői stáb készíti elő és hozza

meg.¹⁸ E változásoknak köszönhetően lassan erodálódott a rendszerváltáskor kialakított politikai intézményrendszernek a hatalommegosztás elvén alapuló, konszenzusos jellege. Amihez hozzájárult erőteljesen az is, hogy az egyéni jog védelmére létrehozott alkotmányos intézményeket sikerült a pártok személyi politikájának köszönhetően teljesen kiüresíteni, s olyan jogászok alakítják az intézményes alapjogvédő gyakorlatot, akik nem különösebben elkötelezettek az alapjogok védelme iránt.¹⁹

4. A képviseleti demokrácia ilyen strukturális elmozdulásait több irányból ki lehetne igazítani; az egyik lehetőség, ha erősítjük a közvetlen demokrácia intézményeinek szerepét a politikai akaratképzésben. Látni kell azonban, hogy ez a variáció csak tovább rontana a helyzeten. A közvetlen demokrácia intézményei elvileg sem alkalmasak arra, hogy pótolják a parlamenti keretek között biztosítható racionális vitát. De ami a legfontosabb, a népszavazás intézménye nem képes olyan részletes felhatalmazást adni, amely a törvényhozási munka alapjául szolgálhat. Éppen ezért tűnik kilátástalannak az a nehezen követhető labda-

játék, amely a nagyobbik ellenzéki párt, az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság között zajlik. A közvetlen demokrácia intézményei nagyon fontos, de kiegészítő szerepet játszanak a népszavazás elvén nyugvó akaratformálásban, és semmiképpen sem alkalmasak a képviseleti rendszer szerepének akár csak részleges átvételére anélkül, hogy ne engednénk radikálisan a demokráciával szemben támasztott elvárásainkból.

Hangsúlyozom: a politikai intézményrendszernek ezek a sajátosságai önmagukban nem eredményeztek volna szükségszerűen tekintélyelvű fordulatot a politikai intézmények gyakorlatában. Ezzel a választási és pártrendszerrel lehetne működtetni egy demokratikus intézményrendszert, de ehhez olyan demokratikus elkötelezettségű politikai szereplők kellenek, akik hajlanak bizonyos önkorlátozásra a tartós együttélés érdekében.

A LEGALIZMUS PROBLÉMÁJA

A tekintélyelvű közrendvédelem uralomra kerülését még egy fontos tényező segítette, ez pedig a *legalista* jogászi érzület. Legalizmuson e tanulmány keretei között azt a jogászi felfogást értem, amely szerint a joggyakorlat által eldöntendő eseteket *kizárólag* az érvényes jogszabályok alapján kell eldönteni, az azo-

kat megalapozó elvek mérlegelése nélkül. Az így értett legalizmus legfőbb problémája, hogy nem veszi figyelembe a szabályalkalmazás olyan sajátosságait, amelyet Herbert Hart a „nyitott szövedék” problémájaként írt le.²⁰ A jogszabályok „nyitott szövedékűsége” problémájának egyik evidens kezelésmódja az lenne, ha felhívnák a figyelmet arra, hogy a szabályok e tulajdonsága lehetővé teszi az előírások különféle, akár egymással ellentétes célok szolgálatába állítását. Ha pedig ez így van, akkor a joggyakorlat átláthatósága és következetessége szempontjából elemi érdek annak tisztázása, hogy a jog mely célok és elvek szolgálatába állítható. Hogy ezt a jogelmélet fogalomkészletével is kifejezzem: a legalista felfogás hajlik arra, hogy kizárólag azok a normák legyenek jogok és kötelességek forrásai, vagyis azokat tekintjük érvényesnek, amelyek megfelelő forrásból származnak és megfelelnek a formális érvényesség kritériumainak. Am mi van abban az esetben, ha vita bontakozik ki arról, mi a jogszabály tartalma? Milyen kritériumok alapján tudom eldönteni, hogy melyik értelmezés a helyes? Vajon bármilyen tartalmú normának köteles vagyok engedelmeskedni? Hol húzódnak a formális érvényesség határai? Melyek azok az erkölcsi kritériumok, amelyeknek minden normának eleget kell tenniük?²¹

A legalizmus keretein belül ezeket a problémákat nem lehet tárgyalni, éppen ezért kiválóan alkalmas arra, hogy egy tekintélyelvű kormányzatot kiszolgáló jogász réteg jogfelfogása legyen.²² A legalizmus alapján ugyanis a formálisan érvényes normák kötelező erejét nem lehet megkérdőjelezni. Abban az esetben azonban, ha a norma érvényessége mind formális, mind tartalmi értelemben bizonytalan – mint legutóbb a Parlament körüli kordonok esetében –, csak annak fényében lehet elfogadható döntést hozni, ha tisztáztuk az engedelmisségi kötelezettség kritériumait, a politikai kötelezettség tartalmát.

E kötelezettség tartalmát próbálják tisztázni azok a normatív elméletek, amelyek a politikai intézményrendszer működésének alapelveivel foglalkoznak, például a politikai igazságosság kérdéseivel. A politikai kötelezettség a politikai igazságosság kérdéseinek egyik legfontosabb eleme, arra kérdez rá, melyek azok a speciális kötelezések, amelyek az egyéneket az adott politikai intézményrendszerhez kötik, melyek azok az elvek, amelyek rábírnák a polgárokat az állam autoritásának elfogadására, az államnak való engedelmisségre.²³

Ahhoz, hogy érdemi kritikát tudjunk gyakorolni a politikai intézmények tekintélyelvű felfogása felett, rá kell kérdezni a kötelezettség forrására.

Nem véletlen, hogy a gyülekezési szabadság kapcsán vetődnek fel ezek a kérdések, hiszen a gyüle-

kezési szabadság legalapvetőbb funkciója, hogy legális kereteket biztosítson a kormányzat igazságtalanságainak felhánytorgatásához, kifejezésre juttatva ezzel azt, hogy az uralmon lévők autoritása nemcsak időben, hanem a közösség tagjaira tekintettel is korlátozott.

A következőkben két olyan demokráciafelfogást vázolok fel, amely alternatívája lehet a tekintélyelvű intézményi gyakorlatnak.

DEMOKRÁCIA ÉS GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG

A politikai intézményrendszerek azért játszanak megkerülhetetlen szerepet az életünkben, mert az egyének gyakran jobban járnak, ha egy intézményes autoritás előírásait kötelességszerűen követik, mint ha a saját indokaik alapján cselekednek. Egy olyan közösségben azonban, amelyben az egyének szabadsága kitüntetett értéknek számít, igazolásra szorul, hogy a politikai intézmények mely kérdésekben döntsenek az egyének helyett, és az is, hogy az egyének milyen feltételek esetén kötelesek engedelmeskedni ezeknek az intézményeknek. Fordítva a kérdés úgy szól, milyen alapvető jogokat kell a szabad és egyenlő polgároknak kölcsönösen biztosítaniuk egymás számára, ha együttélésüket a pozitív jog eszközeivel, legitim módon akarják szabályozni.²⁴

Az egyik felfogás szerint az egyéni jogok biztosítása és a működőképes intézményrendszer fenntartása két, egymással elkerülhetetlenül összeütközésbe kerülő törekvés. A politikai intézményrendszer leghatékonyabban a többségi elv alapján működtethető, közben viszont óhatatlanul korlátozza a kisebbségben maradt egyének szabadságát. A demokrácia gyakorlata ezért megköveteli az egymást kizáró két érték összehangolását. Hagyományosan ezt nevezhetjük a demokrácia *kompromisszumos* felfogásának.²⁵

A másik, a demokrácia (egyenlőség elvű) *liberális* felfogása szerint nincs feszültség a demokrácia értékei és a liberalizmus értékei között, „a demokrácia értékei a liberális értékekből származnak”.²⁶ A demokrácia liberális elmélete szerint a két kérdésre egy koherens válasz adható, amelynek alapja a népszuverenitás és a politikai egyenlőség elve.

A modern alkotmányokban a nyilvános autoritás gyakorlásának hatalma a néptől származik. Ez az elv az egyének szabadságát biztosító alapvető jogokkal együtt egyben a nyilvános autoritás korlátját is jelenti. A népszuverenitás és az alapvető egyéni jogok viszonyában az egyéni jogok biztosítása az alapvetőbb. Ezek a jogok garantálják a mindenki számára elfogadható politikai akaratképzés előfeltételeit. A de-

mokratikus egyenlőség ebben az értelemben azt követeli meg, hogy a demokratikus intézményrendszer vegye figyelembe „az egyéni preferenciák intenzitását” is, s az így súlyozott szavazatokat tegye egyenlővé. Senki szempontja, érdeke, erénye nem élvezhet elsőbbséget. Ez az eljárás fejezi ki, hogy a közösség minden tagja egyformán értékes a közösség számára. Ezt nevezhetjük a morális egyenlőség elvének. A magánautonómiát biztosító jogok és a politikai részvételt biztosító jogok közös forrása tehát a morális egyenlőség elve.

A fenti két demokráciafelfogás a demokratikus intézményrendszer igazolási kérdéseivel foglalkozik, így érdemes kapcsolatba hozni ezeket az elméleteket a demokratikus intézményrendszer működésére vonatkozó felfogásokkal. A demokratikus intézmények legfőbb célja az állampolgárok preferenciáinak aggregálása.²⁷ A demokratikus intézményrendszer működésével foglalkozó elméleteken belül hagyományosan két felfogást szoktak megkülönböztetni: a demokrácia *piaci*, illetve *deliberatív* modelljét.

A *piaci modell* szerint a modern parlamenti demokráciákban a politikai szereplők megfontolása-it elsősorban a gazdasági logika határozza meg a választó hasznossági megfontolásaira alapozva, és az erkölcsi, ideológiai szempontok háttérbe szorulnak. A koncepció alapja az, hogy a választó a piac stratégiai racionalitását, logikáját követve szavazatát a számára leghasznosabb kormányzat kiválasztására használja fel. A pártok kínálatából azt az ígéretegyüttest veszi meg, amely számára a legkedvezőbb.²⁸ Ezen elméletek alapján a választók olyan preferenciák szerint döntenek, amelyek függetlenek a politikai folyamatoktól, s már meglévő elképzelések alapján hoznak döntést. Ezt a folyamatot az alku mechanizmusával lehet a legjobban leírni, s az eredmény valamilyen kompromisszum.²⁹

A *deliberatív modell* szerint a polgárok preferenciái eleve nem adóttak, ezek csak a vitában bontakoznak ki. Az egyén érdeke ugyanis nem feltétlenül esik egybe azzal, amit az egyén a saját érdekének tart. A vita lehetőséget ad arra, hogy az egyén azért támogasson valamit, mert jó érvek szólnak mellette. Ezek az érvek pedig a vita folyamán formálódnak. A politikai folyamat ezért inkább a meggyőzésről és nem az alkudozásról szól, nem a kompromisszumról, hanem az érvek alapján elfogadott megegyezésről.³⁰

Különbség lehet a különböző demokráciaelméletek között abban is, hogy hol húzódnak a vitában való részvételt biztosító jogok határai, melyek azok a célok, amelyeket szolgálniuk kell. Számunkra e kü-

lönbségek közül most kettő különösen fontos. Az egyik felfogás szerint a választók preferenciájának a feltárása érdekében a legfontosabb cél az igazság kiderítése. A részvételi jogok tehát a vezetők periodikus újrválasztásához járulnak hozzá. A vezetők kiválasztásának folyamata azért szorul rá a szolás vagy a gyülekezés szabadságára, mert az igazság csak akkor deríthető ki, ha a politikusok szavait és tetteit bírálni szándékozók megfelelő védelemben részesülnek. A vita tehát a tájékozott választói döntésekhez járul hozzá.

A másik felfogás szerint a vita a preferenciák feltárásán túl a helyesről és a jóról való diskurzusnak is terepe. Ezért a vita fontos előfeltétele a politikai egyenlőség biztosítása, hogy minden állampolgár részt vehessen a politikai folyamatokban és azok alakításában. Ez egyfajta konszenzust feltételez azokkal a jogokkal kapcsolatban, amelyek biztosítják az egyén számára a nyilvános vitákban való részvételt. A részvétel nem csupán a hasznossági igények érvényesítésére biztosít lehetőséget, hanem olyan eszmecserére is, amelyben az egyének követhetik, alakíthatják erkölcsi értékeiket.³¹

A részvételi jogok jelentősége különösen nagy, ha a politikai közösség megosztott, ha a felek nem értenek egyet a végső kérdésekben, és abban az esetben, ha a kormányzat döntését nem lehet az együttműködésre vagy valamilyen közös célra hivatkozva elfogadni. Ebben a helyzetben különösen fontosak a deliberatív demokrácia azon szabályai, amelyek megegyezésre kényszerítik a szemben-

álló politikai erőket. „A jogok intézménye azért alapvetően fontos, mivel a többség ígéretét testesíti meg a kisebbségekkel szemben, hogy méltóságukat és egyenlőségüket tiszteletben fogja tartani.”³²

A fenti demokráciafelfogások az érvelés különböző szintjein játszanak szerepet. A demokrácia (egyenlőségi elvű) liberális és deliberatív felfogása az, amely a tekintélyelvű közrendvédelemmel szemben egy alternatív közrendvédelem-fogalom alapja lehet. Ugyanis a demokrácia kompromisszumos felfogása és piaci elmélete is lehetőséget nyújt arra, hogy a politikai intézmények működtetői ezek alapján felpuhítsák igazolási kötelezettségeiket. A kompromisszum tézisére épülő felfogás alapján nem teljesen világos, mely elvek alapján tudjuk meghúzni a még felvállalható kompromisszumok határát, a piaci modell pedig nem különösebben érzékeny az erkölcsi-politikai kérdések iránt. Az e keretek között gondolkodó szereplők a már meglévő preferenciákra építve alakítják ki programjukat úgy, hogy a lehe-

tő legtöbb szavazatot szerezzék vele. Ezért a demokrácia piaci modellje kiválóan alkalmas arra, hogy egy alapvetően tekintélyvelven működő politikai intézményrendszerben a demokrácia díszleteit biztosítsa.

A szólás határaitra vonatkozó elméletek a gyülekezés fogalmának meghatározásaihoz kapcsolódnak. Hogy ezek közül melyik elmélet járul hozzá leginkább a szabadság szélesítéséhez, az az intézményrendszer egyéb szabályaitól is függ. Érdemes ezért felidézni a tanulmány elején felvetett fogalom meghatározási problémát. Ugyanis az érvelésnek ezen a pontján lehet a probléma mélységét igazán megmutatni.

Abban a kérdésben, hogy a gyülekezés szélesebb vagy szűkebb fogalmát fogadjuk-e el, csak akkor tudunk döntést hozni, ha tisztázuk a gyülekezési szabadság értelmét. A fogalom meghatározása, amelyre majd egy következetes szabályozási rendszert, egy következetes gyülekezési dogmatikát kell felépíteni, attól függ, milyen elvek állnak a háttérben. A gyülekezés szűkebb értelme csak azokra a rendezvényekre vonatkozhatná a gyülekezési jogot, amelyek hozzájárulnak a politikai akaratképzéshez. A részvételi jogok szerepe ebben az értelemben az, hogy lehetőséget biztosítsanak mindenki számára a nyilvános vitában való részvételre. „Ha lehet nyilvánosan érvelni a katonai sorkötelezettség erkölcsössége és szükségessége mellett, akkor hasonlóképpen amellet is lehet nyilvánosan érvelni, hogy ez erkölcstelen és felesleges. [...] Ezeket az ellentétes nézeteket nem azért lehet és kell elmondani, mert érvényesek, hanem mert relevánsak. [...] Félni az eszméktől, bármely eszmétől annyi, mint alkalmatlannak lenni az önkormányzásra.”³³ Ez az elmélet viszont nem nyújtana védelmet a politikai szférán kívüli szólás vagy gyülekezési szabadságának. A szólás- és a gyülekezési szabadság védelmét a politikai vitákra korlátozó elméletek szerint az a cél, hogy a közösség minden tagja kinyilvánítsa a véleményét, és hogy a döntéshozatali eljárás során az eltérő vélemények között létrejöjjön valamiféle kompromisszum. Ebben az esetben a gyülekezési jog a politikai akaratképzésben játszott szerepére tekintettel részesül védelemben.

Másként tekint a véleménynyilvánítás szerepére az, aki a szólásszabadságot mint az embert megillető önmegvalósítási jogot fogja fel. „Nemcsak az számít, hogy egyetlen releváns megfontolást se tiltsanak ki a nyilvános vitából, hanem az is, hogy egyetlen embert se tiltsanak el a megszólalástól.”³⁴ S ez érvényes azok vonatkozásában is, akik olyan nézeteket képviselnek, amelyek tartalma ellentétes az alkotmány elveivel. Ha az önmeghatározás szabadságát kiemelt értéknek tekintjük, akkor senkitől sem tagadhatjuk meg, hogy ne csak közügyekben, hanem akár a jó

életéről vallott felfogásával kapcsolatban is kinyilváníthassa véleményét.³⁵

A DEMOKRATIKUS KÖZRENDVÉDELEM ALAPJAI

A demokratikus közrendvédelem alapjainak eddigi legátfogóbb összefoglalását a német Alkotmánybíróságnak az úgynevezett Brokdorf-ügyben hozott határozata adja, amely a mai napig meghatározó a német gyülekezési jogi gyakorlatban. Ez a döntés egyben az egyenlőségelvű liberális demokraciáfelfogás egyik legfontosabb, gyakorlatformáló megnyilvánulása. A határozat a magyar gyakorlat számára különösen fontos, mert alkotmányos követelményeinek sikerült változtatniuk egy alapvetően tekintélyelvű gyakorlaton. A következőkben a határozat azon legfontosabb állításait foglalom össze, amelyek a gyülekezési szabadságnak a demokratikus intézményrendszerben betöltött helyét próbálják tisztázni.

A német bíróság a gyülekezési jogot a politikai vélemények formálásának és a politikai akarat kialakításának keretében a demokratikus társadalom működése elengedhetetlen alkotórészének tekinti. A gyülekezési szabadság a gyülekezéseket és felvonulásokat mint közösségi önkifejezést és egyfajta kommunikációs kibontakozást részesíti védelemben. Ez a védelem kiterjed minden rendezvénytípusra, a közös megjelenésektől a nonverbális kifejezésformákig. Ez alapján a bíróság gyülekezésnek tekint minden olyan rendezvényt, amelynek határozott célja, hogy valamilyen véleményre hívja fel a közösség figyelmét. Ehhez kapcsolódóan a gyülekezési jog alkotmányos szabályozásának egyik fontos alapkövetelménye, hogy a kifejtetni kívánt vélemény tartalmától függetlenül kell védenie ezt a szabadságot.³⁶

A gyülekezési jog védelmi jog. Védelmi jellege abban nyilvánul meg, hogy elsősorban a kisebbséget védi. Az alapjog jogosultjai szabadon dönthetnek a rendezvény helyéről, időpontjáról és tartalmáról. Az állam nem akadályozhatja meg, hogy az egyének nyilvános gyűlésen vegyenek részt. Ez adja a szabadságjog különleges rangját, jogot arra, hogy a közösség tagjai korlátozás és külön engedély nélkül másokkal összegyűljenek.³⁷

A gyülekezési szabadság különösen fontos szerepet játszik a demokratikus akaratképzésben. Az akaratképzési eljárás olyan folyamatként írható le, amely lehetővé teszi az állandó vitát, a szembenálló vélemények kontrollját, elősegítve ezzel, hogy a lehető legjobb, leghelyesebb politikai döntések szülessenek. Egy demokráciában elvárható, hogy a politikai akaratképzés a néptől induljon az állami szervek fe-

lé és ne fordítva. A polgárok joga arra, hogy részt vegyenek a politikai akaratképzésben, nemcsak a választáson leadott szavazatban fejeződik ki, hanem a politikai véleményalkotást, illetve döntést befolyásoló eljárásokban való részvételben is, amelyeknek egy demokratikus államban szabadnak, nyitottnak és alapvetően államtól függetlennek kell lenniük.³⁸

Ebben a folyamatban a polgár különböző módon vehet részt. A nagy szervezetek, tőkeerős vállalkozók vagy a tömegmédiá könnyebben képes befolyásolni a folyamatokat, az egyszerű állampolgár inkább tehetetlen. Egy olyan társadalomban, ahol a sajtóhoz való közvetlen hozzáférés csak keveseknek adatik meg, a polgárok számára nem marad más eszköz, mint hogy gyülekezési jogukkal élve próbáljanak hatást gyakorolni a nyilvánosságra.³⁹

A gyülekezési szabadság demokratikus funkciói a következők: 1. A többségi elv kompenzálása, mivel a választások közötti időszakban a választási többség befolyása is korlátozott. 2. Az államhatalom erősen bürokratizálódik, ezért az állami szervek által a többségi elv alapján hozott döntések csak akkor tekinthetők legitimnek, ha a kisebbség számára is igazolhatók. Egy döntés elfogadottságát az határozza meg, hogy a kisebbség megfelelően volt-e képes befolyásolni a véleményalkotást és az akaratképzést. 3. A demonstratív tiltakozás akkor is szükséges lehet, ha a képviseleti szervek nem megfelelően működnek. Ekkor e jog gyakorlásának segítségével hívhatják fel a figyelmet a valóban képviseletre méltó alapvető érdekekre, ilyen esetben e szabadságnak egyfajta stabilizáló funkciója is van: feltárja a politikai közösség integrációs hiányosságait, lehetővé téve ezzel a nyilvános politika korrekcióját.⁴⁰

A MAGYAR GYAKORLAT LEGFONTOSABB PROBLÉMÁI

A magyar gyülekezési törvény megszületése a demokratikus átalakulás mérföldkövének számít. A pártállam nem tudta az ellenzék sorozatos demonstrációit a régi eszközökkel kordában tartani,⁴¹ jobbnak látta, ha törvényben szabályozzák a gyülekezési szabadság gyakorlásának feltételeit.⁴² A tervezetről szokatlanul széles körű társadalmi vita bontakozott ki, ennek során élesen bírálták azt, hogy a tervezet szerint a rendőrségnek joga lett volna a gyülekezés előzetes betiltására. A sajtóban is határozottan megfogalmazódó kritikák hatására a parlament elé már a mai törvényhez közel álló változat került.⁴³

A törvény megszületéséig a gyülekezési jog a közlekedési szabályokkal és egyéb közigazgatási normákkal volt egy szinten, hiszen csak az 1987-ben

meghozott jogalkotási törvény hatálybalépése után volt kötelessége a jogalkotónak törvényben szabályozni az alapjogokat. Addig különböző miniszteri rendeletekben vagy még annál is alacsonyabb szintű jogszabályokban rendezték a gyülekezési szabadság gyakorlásának feltételeit.⁴⁴ Ez biztosította a legfelső pártvezetés számára a köztéri politizálás kontrollját. Ennek volt köszönhető, hogy a rendőrség a törvény hatálybalépése előtti évben nem engedélyezett három különösen érzékeny ügyben szervezett tüntetést: Nagy Imre és társai kivégzése, az 1956-os népfelkelés és a brassói munkásmegmozdulás évfordulójának megünneplését célzó összejövetelet.⁴⁵ A törvény megszületése után a rendőrségnek már nem volt lehetősége az előzetes tiltásra. Ez tette a törvényt a rendszerváltás vívmányává, szimbolikus törvényévé.

Ma már tisztában vagyunk azzal, hogy a törvény önmagában nem garancia a gyülekezési szabadság érvényesülésére. Ahhoz a politikai intézmények és szereplők részben együttműködő, részben önkorlátozó gyakorlata is szükséges. De az sem mellékes, hogy a törvény megfogalmazásai milyen mértékű szabadságot adnak a tekintélyelvű kormányzat szabadságkorlátozó törekvéseinek. Éppen ezért érdemes azokat a problémákat sorra venni, amelyek kulcsfontosságúak a köztéren való gyülekezési szabadság érvényesülése szempontjából.

1. A gyülekezési szabadság alapvetően az egyént megillető emberi jog. A gyülekezési jog alanya elsősorban a szervező és a résztvevő. A magyar szabályozás alapján a gyülekezési jog emberi jognak minősül, de csak a gyűlésen való részvétel tekintetében. A köztéren való rendezvény szervezésének joga csak az ország állampolgárait, illetve a tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldieket illeti meg. Az Alkotmánybíróság ugyan megerősítette a törvény személyek közötti megkülönböztetést megvalósító rendelkezését, mondván, „a rendezvény szervezője csak a magyarországi viszonylatokban járatos, azokban eligazodni képes olyan személy lehet, aki a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatban a törvény által a szervező részére biztosított jogoknak, illetőleg a reá rótt kötelezettségeknek – például a kártartozásért fennálló felelősségének – az országban való fizikai jelenléte folytán is eleget tud tenni”.⁴⁶ Mégis, ez a szabályozás indokolatlanul korlátozza a külföldiek gyülekezési jogát, hiszen ma már nincs különösebb jelentősége annak, hogy az adós az ország területén tartózkodik-e vagy sem. A szabályozás azért is aggályos, mert sérti a magyar gyakorlatra is irányadó európai emberi jogi egyezményt. Az igaz, hogy az egyezmény lehetőséget biztosít a tagállamoknak a külföldiek politikai jogai korlátozására, de ezt a lehetőséget szűken kell értelmezni, s csak

azokra a cselekvésekre lehet vonatkoztatni, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a közhatalom gyakorlásához – egy rendezvény szervezési joga esetében azonban nincs erről szó.⁴⁷

A magyar szabályozás a rendezvény szervezését illetően a gyülekezési szabadságot állampolgári jognak tekinti, megsértve ezzel az egyezményt, és ezen nem változtatnak lényegesen a törvény július 1-jén hatályba lépő új szabályai sem.⁴⁸

Ebben az esetben az tehát a kérdés, hogy a gyülekezési jog csak az állampolgárokat, illetve az azokat érintő kérdésekben vehető igénybe, akiket valamilyen szorosabb kötelék fűz a magyar intézményrendszerhez, vagy azok is kifejezhetik véleményüket, akiket úgy érint a magyar intézmények működése, hogy nem fűzi őket szorosabb kötelék a magyar államhoz.

Ahogy arról már volt szó, gyülekezésnek azokat a rendezvényeket tekinthetjük, amelyeknek célja a közös véleménynyilvánítás.⁴⁹ A gyülekezés joga azonban nemcsak a rendezvény szervezése vagy a rendezvényen való részvétel jogát védi, hanem ugyanolyan védelemben részesül a rendezvényre való előkészület vagy az odautazás is.

2. Az alkotmány által garantált gyülekezési jog csak a békés rendezvényeket védi. Főszabály szerint békétlennek tekinthető az a tüntetés, amelyen fegyveresen vagy testi épséget fenyegető tárgyakkal vonulnak fel. Ebben az értelemben az olyan puha vagy könnyű tárgyak, mint például a tojás, nem minősülnek fegyvernek.⁵⁰

Nem lehet azért békétlennek nyilvánítani egy tüntetést, mert az ott kifejezett vélemény zavart vagy rossz érzéseket vált ki másokból. Az államnak kötelessége az esetleges ellendemonstrációkkal szemben is megvédeni a rendezvényt,⁵¹ még akkor is, ha az ellendemonstráció nem békés megmozdulás.

Függetlenül attól, hogy egy békés rendezvényen néhány személy vagy egy csoport erőszakos cselekményeket hajt végre, a békés tüntetők részére a gyülekezési szabadságot garantálni kell. Ilyen esetben az egész rendezvény betiltása csak szigorú feltételeknek megfelelően lehetséges, ha a békés tüntetés semmiképpen sem biztosítható.⁵²

Egy tüntetés akkor sem minősülhet békétlennek, ha az alkotmány radikális megváltoztatását követeli.⁵³ Azonban az erőszakra való felhívás már békétlenné tesz egy demonstrációt.

3. A nyilvános helyen való gyülekezés általános korlátjának tekinthető, hogy azt a rendezvény szervezőjének legkésőbb a demonstráció megtartása

előtt három nappal be kell jelentenie a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságon. A bejelentés célja, hogy az államigazgatási szervek felkészülhessenek a gyülekezési jog gyakorlása, illetőleg a közrend és a közlekedés zavartalanságának biztosítására. A bejelentést írásban kell megtenni, és a következőket kell tartalmaznia: 1. A tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát. 2. A rendezvény célját, illetőleg napirendjét. 3. A rendezvényen részt vevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát. 4. A rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.⁵⁴

Ez a fajta szabályozás elsősorban azokra a nagy létszámú rendezvényekre van kitalálva, amelyeknek szervezője, napirendje és rendezőgárdája van. Ezek a gyűlések már a résztvevők nagy száma miatt is közbiztonsági kockázatot jelentenek, ezért a rendőrségnek fel kell készülnie biztosítási feladatai ellátására.

A nyilvános helyen való gyülekezésnek azonban olyan formái is vannak, amelyek nem illeszkednek

a törvény szabályozási keretébe, mégis ugyanolyan alkotmányos védelemre érdemesek. Ilyenek azok a gyülekezések, amelyeknek sem forgatókönyvük, sem szervezőjük nincs, hanem spontán módon alakulnak ki. Például azért, mert a bíróság a várakozással ellentétben szabadon engedte azt a vádlottat, aki több száz ember pénzét sikkasztotta el. A bíróság épülete előtt az íté-

let ellen demonstrálók is érdemesek a gyülekezési jog védelmére. A gyülekezésnek ezt a formáját nevezhetjük spontán gyülekezésnek.

Persze vannak olyan demonstrációk is, melyek ugyan előre megtervezettek, van szervezőjük is, de a gyülekezés céljának veszélyeztetése nélkül nem tudják betartani az előírt bejelentési határidőt. Például ha jogvédő szervezetek arról értesülnek, másnap az országba érkezik Fehéroroszország államfője. A tervezett tiltakozást az államfő emberi jogokat sértő politikája ellen csak a bejelentési határidő figyelmen kívül hagyásával tudják megtartani. Ebben az esetben a bejelentés nem maradhat el, csak a határidő rövidül. A gyülekezésnek ezt a formáját nevezhetjük „gyors gyülekezéseknek” (*Eikversammlungen*).⁵⁵

4. Magyarországon a nyilvános gyülekezések be nem jelentett vagy nem az előírt formában bejelentett formái a gyülekezési törvény sajátosan szigorú szabályozása miatt nem gyakorolhatók. A gyülekezési törvény 14. §-a szerint azokat a rendezvénye-

ket, amelyeket nem jelentettek be vagy nem a bejelentett helyen és időben vagy napirenddel tartanak meg, a rendőrség feloszlatja. Mivel a törvény kijelentő módot használ, a rendőrségnek ezeket a rendezvényeket kötelessége feloszlatni, e tekintetben nincs mérlegelési lehetősége. E szerint egy adminisztratív hiba vagy időtűllépés a legsúlyosabb következményt vonja maga után.⁵⁶ A rendőri munka feltételeinek megkönnyítése nem lehet ok a gyülekezés alapvető jogának ilyen korlátozására. A törvény tekintélyelvű gyakorlatára ez a passzus adja a legszélesebb felhatalmazást. E szakasz jelenti a törvény represszív jellegét, ezért módosítása minden szabadság szélesítő törekvés: a spontán vagy a gyors gyülekezések legalizálásának, a szólás szélesebb, a politikai ügyeken túli védelmének az előfeltétele.⁵⁷

*

A tekintélyelvű kormányzati filozófia uralma sajnos nem tartozik a demokratikus intézmények gyakorlatának kivételes botrányai közé, hanem a demokrácia mindennapos problémáját jelenti. A hosszabb időre visszanyúló demokratikus hagyománnyal rendelkező alkotmányos demokráciák története arra figyelmeztet, hogy a demokratikus alapelvek megvalósításáért folytatott küzdelem egy hosszan tartó, semmiképpen sem egyenes vonalúan zajló folyamat, tévedések, ellenállások, vereségek kísérik. Inkább értelmezhető egy visszaesésektől meg-megszakított kollektív tanulási folyamatként,⁵⁸ ahol a kollektív szabadság kivételes tapasztalatai adják az erőt elviselni a mindennapos vereségeket. „Ami a dermedtség és az eleve elrendelt pusztulás korszakaiban érintetlen marad, az maga a szabadság, a kezdés pusztá képessége, amely minden emberi cselekvést élettel telít és ösztönöz, és amely minden nagyszerű és szép dolog létrejöttének rejtett forrásául szolgál. [...] Ha nem a cselekvő, hanem azon folyamat perspektívájából tekintünk a cselekvésre, amelyen belül lezajlik és amelynek automatizmusát megszakítja, akkor minden tett »csoda« – vagyis olyasmi, amire nem lehetett számítani. Ha igaz az, hogy a cselekvés és az elkezdés lényegileg egy és ugyanaz, akkor ebből az következik, hogy a csodák végrehajtása képességének éppígy az emberi képességek köréhez kell tartoznia. [...] A legkevésbé sem babonaság tehát, sőt a realizmus tanácsolja azt, hogy az előreláthatatlant és a megjósolhatatlant keressük, hogy felkészüljünk és számítsunk a politikai szféra »csodáira«. És minél nagyobb súllyal nyom a mérleg serpenyőjében a katasztrófa, annál csodálatosabbnak tűnik a szabadságban megvalósuló tett; mert a katasztrófa és nem a megváltás az, ami mindig automatikusan következik

be, ennél fogva óhatatlanul mindig olyasmiként jelenik meg, amivel nem lehet szembeszállni.”⁵⁹

Arra, hogy a gyülekezési törvény eljövendő változtatásai a szabadság szélesedésével járjanak, kevés az esély. Kevés, mert az intézményrendszer egyértelműen szabadságkorlátozó irányba mozdult el, és ezen az irányon nagyon nehéz változtatni. A nehézség persze nem jelent lehetetlenséget. Éppen ezért fontos, hogy a változtatások helyes irányát és a helyesség forrását észben tartsuk. Arra fel kell készülnünk, hogy az intézményrendszer „visszaliberalizálása” hosszú folyamat eredménye lehet, hiszen nem csupán az egyes konkrét intézményeknek, hanem a gondolkodásnak kell megváltoznia.

JEGYZETEK

1. 1989. évi III. törvény 2. § (2) bekezdés: „A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.”
2. Sigrid KRAUJUTTIS: *Versammlungsfreiheit zwischen liberaler Tradition und Funktionalisierung*, Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Köln, Carl Heymanns Verlag, 2005; Alfred DIETEL, Kurt GINTZEL, Michael KNIESEL: *Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953*, Köln–Berlin–München, Carl Heymanns Verlag, 2004, 24–27; Axel TSCHENTSCHER: *Versammlungsfreiheit und Eventkultur*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2001/11, 1243–1246.
3. BVerfGE 104, 92, Love Parade-ügy.
4. BVerfGE 69, 315, Brokdorf-ügy.
5. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat. A határozattal ebben a tanulmányban nem foglalkozom részletesen, ezt egy korábbi, e dolgozat előzményének is tekinthető elemzésemben már megtettem. Lásd SÓLYOM Péter: *A jog alapjai és a gyülekezési szabadság*, Collega, 2006/2–3, 54–58.
6. A bőséges irodalomból lásd például BESENYEI Zsolt: *Március 15-i fenyegetettség. Utca, utca, utcaca...* <http://www.manca.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=14389>.
7. Lásd ehhez a Helsinki Bizottság esetét a BRFK-val a www.helsinki.hu, honlapon, az aktualitások menüpont alatt.
8. Martin WINTER: *A Német Szövetségi Köztársaság: az etatizmus és a radikalizálódás között*, in *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*, szerk. SZABÓ Máté, Budapest, Villányi úti könyvek, 1999, 62–63.
9. Amit ebben a tanulmányban tekintélyelvű kormányzati filozófiának nevezek, nagyban támaszkodik a kormányzat azon felfogásának bemutatására, melyet Körsényi András a parlamentáris demokrácia governa-

- mentális felfogásának nevez. Lásd KÖRÖSÉNYI András, TÓTH Csaba, TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Budapest, Osiris Kiadó, 2005, 81–83.
10. WINTER: *I. m.*, 63.
 11. Alacsony bevetési küszöb alapján, azaz nem túl szigorúak a közvetlen kényszer alkalmazásának feltételei, ezért elvárt a „határozott” fellépés.
 12. WINTER: *I. m.*, 63.
 13. A választási rendszer sajátosságaival kapcsolatban lásd TÓTH Csaba: *A magyar választási rendszer működése*, in *Multa rogare, rogata tenere, retenta docere. Tudományos Diákköri Dolgozatok 2001*, szerk. GARAI Borbála, TAKÁCS Péter, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2002, 125–187; KÖRÖSÉNYI, TÓTH, TÖRÖK: *I. m.*, 241–266, illetve a *Fundamentum* 2006/3. száma Fórum rovatának hozzászólásai, különösen Szoboszlai György írása (62–68).
 14. Lásd erről a Századveg legutóbbi felmérését: <http://www.szazadveg.hu/kutatas/cikk61.php>.
 15. SÓLYOM László: *Pártok és érdekképviseleti szervezetek az Alkotmányban*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004, 116–133.
 16. MIKLÓSI Zoltán: *Párt- és kampánypénzek*, *Fundamentum*, 2006/3, 79–93.
 17. KÖRÖSÉNYI, TÓTH, TÖRÖK: *I. m.*, 517–519.
 18. KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet*, in *Túlterhelt demokrácia*, szerk. GOMBÁR Csaba, Budapest, Századveg, 2006, 26–36.
 19. Illusztrációképpen érdemes egy nemrég újraválasztott baloldali alkotmánybíró eszmefuttatásából idézni: „Magam is vallom, hogy nincs demokratikus társadalom tolerancia és nyíltság nélkül; a *véleménynyilvánítás szabadsága* a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele, s ez a szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek. Mégis úgy gondolom, hogy e téren a ténymegállapítás és a program átcúszott egymásba. Jóllehet a véleménynyilvánítás szabadságát körülbástyázzó »alaphatározatok« tartalmát, irányát helyesnek tartom, mégis felvetem: azok a magyar politikai kultúra jelenlegi állapotát ismerve nem túlzottan futottak-e időben előre? Lehet, hogy a »történelmi körülményekre« itt is jobban figyelemmel lehettünk volna? [...] Előrebocsátom: egyre inkább az az érzésem, hogy az »alaphatározatnak« számító 30/1992. (V. 26.) AB határozat »túl korszerű« ahhoz a helyzethez képest, amelyet a magyar politikai kultúra aktuális állapota tükröz.” KISS László: *Keresetlen gondolatok a demokráciáról – ahogy az alkotmánybíró látja*, in *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára*, szerk. ÁDÁM Antal, CSERESNYÉS Ferenc, KAJTÁR István, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2006, 290.
 20. Herbert HART: *A jog fogalma*, Budapest, Osiris Kiadó, 1995, 147–159.
 21. BÓDIG Máttyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia*, Miskolc, Prudentia Iuris, 2004, 557–577.
 22. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a legalizmus nem egyenlő a jogpozitivizmussal. Legalizmuskritikámból nem következik a jogpozitivizmus olyan bírálata, amelyet például Radbruch képviselt a második világháború után. A jogpozitivizmus is lehet egy demokratikus intézményelmélet alapja; erre példák Kelsen, Hart, Raz vagy Schauer elméletei. Az már más kérdés, hogy ez gyakran megoldhatatlan konceptuális problémát jelent ezen elméletek számára.
 23. GYÖRFI Tamás: *Politikai kötelezettség*, in *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. II. Alapelvek és intézmények*, szerk. BÓDIG Máttyás, GYÖRFI Tamás, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002, 65–88.
 24. Jürgen HABERMAS: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1998, 109–135.
 25. KIS János: *Alkotmányos demokrácia*, Budapest, Indok, 2000, 58.
 26. *Uo.*, 20–38.
 27. GYÖRFI Tamás: *A jogállami forradalom történeti alkotmánya*, in *És mi lesz az alkotmánnyal?*, szerk. MAJTÉNYI László, MIKLÓSI Zoltán, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004, 64–65.
 28. BALOGH István: *Igazságosság és politika*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2006, 15–20.
 29. GYÖRFI: *I. m.*, 65.
 30. *Uo.*
 31. Rainer FORST: *Kontexte der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996, 209–210.
 32. Ronald DWORKIN: *Vegyük komolyan a jogokat!*, in *Modern politikai filozófia*, szerk. HUORANSZKI Ferenc, Budapest, Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, 1998, 76.
 33. Alexander MEIKLEJOHN: *Political Freedom. The Constitutional Power of People*, New York, Harper, 1960, 27. Idézi SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*, Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 2005, 25.
 34. KIS János: *Szólásszabadság és náci beszéd*, in K. J.: *Az állam semlegessége*, Budapest, Atlantisz Kiadó, 1997, 388.
 35. E két elképzelésre vonatkozóan a magyar szabályozásban a problémát az okozza, hogy a rendőrség a gyülekezési törvény 14. §-ából fakadó oszlatási kötelezettségéből következően a gyülekezés szélesebb fogalma a gyülekezési szabadság erősebb korlátozását vonná maga után. Éppen ezért a gyülekezés tágabb fogalma csak a törvény 14. §-ának módosítása után eredményezne nagyobb szabadságot.
 36. BVerfGE 69, 315, Brokdorf-ügy.
 37. *Uo.*
 38. *Uo.*

39. Uo.
40. Uo.
41. Ahogy Gonda József rendőr alezredes fogalmazott: „1988-ban a rendőri állomány új, szokatlan kihívásokkal került szembe.” GONDA József: *A tüntetések tapasztalatai Budapesten*, Belügyi Szemle, 1989/1, 35. Lásd még SZABÓ Máté: *Magyarország: a rendőrállamtól a demonstrációk demokráciájáig*, in *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*, szerk. Uő, Budapest, Villányi úti könyvek, 1999, 149, illetve HALMAI Gábor: *A gyülekezés és az egyesülés szabadsága*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 494.
42. HALMAI Gábor: *Egyesüljetek, gyülekezzetek!*, in *Magyarország politikai évkönyve 1988*, Budapest, R-Forma–Reform, 1989, 239.
43. Uo., 240–243. Szó sincs tehát ajándékról, ahogy nem kevés retorikai túlzással Székely János az Élet és Irodalomban állítja. Lásd SZÉKELY János: *Akárki a házában*, ÉS, 2007. március 9.
44. SZIKINGER István: *A tüntetések és a rendőrség '88-ban*, in *Magyarország politikai évkönyve 1988*, id. kiad., 362–363.
45. GONDA: *I. m.*, 37.
46. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, 457.
47. *EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Hg. Rainer GROTE, Thilo MARAUHN, Tuebingen, Mohr Siebeck Verlag, 2006, Kap. 19, 12. bekezdés.
48. A gyülekezési törvény július 1-jétől hatályos 5. §-a szerint a rendezvény szervezője a) magyar állampolgár, b) az unió valamely tagállamának állampolgára, c) vagy valamilyen harmadik országbeli bevándorolt, letelepedett vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező személy.
49. A strasbourgi bíróság szerint elméletileg egy fő véleménynyilvánítása is állhat a gyülekezési szabadság védelme alatt. Lásd *Andersson versus Schweden*, 12781/87, Decision of 13 December 1988, idézi EMRK/GG uo.
50. Rolf SCHMIDT: *Besonderes Verwaltungsrecht II*, Grasberg bei Bremen, Verlag Dr. Rolf Schmidt, 2006, 374.
51. *Plattform „Ärzte für das Leben” versus Austria*, 10126/82, Judgment of 21 June 1988.
52. BVerfGE 69, 315, Brokdorf-ügy.
53. *Stankov and United Macedonian Organisation „Ilinden” versus Bulgaria*, No. 29221/95, 29225/95.
54. 1989. évi III. törvény 7. §.
55. BVerfGE 85, 69, Eilversammlungen-ügy.
56. SZIKINGER István: *Gyűléshatár*, Fundamentum, 2002/1, 91–92.
57. Uo.
58. Günter FRANKENBERG, Ulrich RÖDEL: *Von der Volkssovereänität zum Minderheitenschutz*, Frankfurt am Main, Europäische Verlagsanstalt, 1981.
59. Hannah ARENDT: *Mi a szabadság?*, in H. A.: *Múlt és jövő között*, Budapest, Osiris Kiadó – Readers International, 1995, 178–180.