

Wolność zgromadzeń w prawie niemieckim i austriackim

Streszczenie

Wolność zgromadzeń jest jednym z praw podstawowych w systemie prawa niemieckiego i austriackiego. Korzystanie z tej wolności służy przede wszystkim wyrażaniu opinii i poglądów oraz wpływaniu na podejmowane w państwie decyzje polityczne i społeczne. Wolność zgromadzeń zagwarantowana została zarówno w Niemczech, jak i w Austrii na podstawie odpowiednich umów międzynarodowych i przepisach konstytucji oraz w ustawach o zgromadzeniach. W ustawach uregulowane zostały warunki, których spełnienie jest konieczne do zorganizowania zgromadzenia publicznego oraz przypadki, w których korzystanie z wolności zgromadzeń może zostać ograniczone.

Słowa kluczowe

wolność zgromadzeń, prawa podstawowe, zgromadzenie pokojowe, ograniczenie wolności zgromadzeń, prawo austriackie, prawo niemieckie

Abstract

Freedom of assembly is one of the fundamental rights in German and Austrian legal systems. The exercise of this freedom serves primarily free expression of opinions and convictions. It also allows citizens to exert an impact on political and social decision making. The freedom of assembly has been guaranteed in both Germany and Austria on the basis of relevant international agreements, constitutional provisions and laws on assemblies. The statutes regulate terms and conditions the fulfilment of which is necessary to organize a public assembly and instances in which exercising the freedom of assembly may be restricted.

Keywords

freedom of assembly, fundamental rights, peaceful assembly, restriction of freedom of assembly, Austrian law, German law

1. Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń jako jedno z praw politycznych jednostki, dające jej możliwość do wspólnego z innymi osobami publicznego wyrażania poglądów związanych z aktualnymi wydarzeniami politycznymi lub społecznymi, stanowi jeden z istotniejszych elementów demokratycznego państwa prawa oraz społeczeństwa obywatelskiego. Wolność zgromadzeń pozostaje w ścisłym związku z innymi prawami podstawowymi, gwarantującymi obywatelom aktywny udział w życiu politycznym, swobodne wyraża-

nie opinii, przekonań i poglądów, także takich, które dla organów władzy publicznej mogą być niewygodne lub trudne do zaakceptowania, i wpływanie w ten sposób na podejmowane w państwie decyzje polityczne. Możliwość swobodnego wyrażania poglądów poprzez udział w zgromadzeniach i demonstracjach szczególnie znaczenie ma dla przedstawicieli różnych mniejszości, które często nie mają swojej reprezentacji w parlamencie lub innych organach reprezentujących interesy obywateli w państwie. Gwarantowana zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i wewnątrz krajowym¹ wolność zgromadzeń stanowi współcześnie jeden ze standardów demokracji i jest jednym z jej podstawowych filarów. Państwa, stosując się do międzynarodowych standardów i swoich zobowiązań w tym zakresie, w zróżnicowany sposób regulują korzystanie z wolności zgromadzeń. W niniejszym opracowaniu przedstawiona zostanie analiza przepisów dotyczących wolności zgromadzeń w Niemczech i w Austrii.

2. Wolność zgromadzeń w Niemczech

2.1. Podstawy prawne wolności zgromadzeń

W prawie niemieckim wolność zgromadzeń zagwarantowana została zarówno na podstawie wiążących dla Niemiec postanowień uniwersalnego i regionalnego prawa międzynarodowego² i prawa UE³, jak i w prawie wewnętrznym – w Ustawie Zasadniczej⁴ oraz w federalnej ustawie o zgromadzeniach⁵. Od 2006 r., kiedy przeprowadzona

¹ Wolność zgromadzeń należy zwykle do katalogu praw podstawowych gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym. Szczegółowe regulacje zawarte są w odpowiednich ustawach.

² W prawie międzynarodowym gwarancja wolności zgromadzeń zawarta została w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r. – art. 20 ust. 1: „Każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzenia się i zrzeszania”, w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. – art. 21: „Uznaje się prawo do spokojnego zgromadzania się. Na wykonanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego, bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób”, w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. – art. 11: „każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów”.

³ Na poziomie prawa UE wolność zgromadzeń zagwarantowana została w Karcie Praw Podstawowych – art. 12 ust. 1: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się i swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów”.

⁴ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, Bundesgesetzblatt I, S. 1, ostatnio zmieniona ustawą z 13.07.2017, Bundesgesetzblatt I, S. 2347. Tłumaczenie Ustawy Zasadniczej na język polski – B. Banaszak, A. Malicka, *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje Państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 521-563.

⁵ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24.07.1953, in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978, Bundesgesetzblatt I, S. 1789. Ostatnie zmiany ustawy nastąpiły w roku 2008.

została w Niemczech tzw. reforma federalizmu⁶, prawo niemieckie przewiduje także możliwość regulowania zasad realizacji i ochrony wolności zgromadzeń przez poszczególne landy w ramach ich wewnętrznego prawa krajowego. Do tej pory z uprawnienia tego skorzystały Bawaria, Berlin (częściowo), Dolna Saksonia, Saksonia, Saksonia-Anhalt oraz Szlezwik-Holsztyn. W pozostałych landach zgodnie z art. 125a Ustawy Zasadniczej nadal obowiązują rozwiązania uregulowane we wskazanej powyżej federalnej ustawie o zgromadzeniach⁷. Regulacje poszczególnych landów dotyczące np. terminu zgłoszenia zgromadzenia lub podmiotów uprawnionych do udziału w zgromadzeniu mogą przy tym odbiegać od postanowień zawartych w federalnej ustawie o zgromadzeniach, co pozostaje w zgodzie z obowiązującym powszechnie prawem federalnym i zasadą podziału kompetencji pomiędzy federacją a landami⁸. Dodatkową regulacją federalną odnoszącą się do wolności zgromadzeń, a w zasadzie przewidującą ograniczenia korzystania z tej wolności, jest federalna ustawa o terenach chronionych⁹.

2.2. Wolność zgromadzeń jako prawo podstawowe w niemieckiej Ustawie Zasadniczej

Współczesna wolność zgromadzeń jako jedno z podstawowych praw gwarantowanych w prawie niemieckim na poziomie konstytucyjnym nawiązuje do postanowień wcześniejszych niemieckich konstytucji. Odpowiednie regulacje zawierał art. VIII § 161 Konstytucji uchwalonej przez Parlament Frankfurcki w 1849 r.¹⁰ oraz art. 123 Konstytucji Weimarskiej z 1919 r.¹¹

Wolność zgromadzeń uregulowana została w art. 8 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Zgodnie z nim wszyscy obywatele Niemiec mają prawo gromadzić się pokojowo i bez broni

⁶ Przeprowadzona w 2006 r. reforma federalizmu to pierwszy od uchwalenia Ustawy Zasadniczej obszerny pakiet zmian Ustawy Zasadniczej dotyczących organizacji i funkcjonowania państwa. Zmiany wprowadziły nowy podział kompetencji pomiędzy federacją i landami.

⁷ Zob. Informacja Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na stronie internetowej: www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/versammlungsrecht/versammlungsrecht-node.html [dostęp: 10.10.2018]. W niniejszym opracowaniu omówione zostaną tylko regulacje wynikające z ustawy federalnej jako aktu prawnego obowiązującego nadal w większości landów niemieckich.

⁸ Podział kompetencji, m.in. w zakresie uprawnień ustawodawczych pomiędzy federacją a landami wynika z postanowień Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którymi wyróżnia się ustawodawstwo wyłączne i ustawodawstwo konkurencyjne. Zob. przepisy art. 70-71 Ustawy Zasadniczej oraz art. 73 i 74 Ustawy Zasadniczej określające przedmiot i zakres ustawodawstwa wyłącznego i konkurencyjnego. Ponadto w odniesieniu do obowiązującego prawa federalnego zgodnie z postanowieniami art. 83 i art. 84 Ustawy Zasadniczej landy wykonują ustawy federalne we własnym zakresie oraz same ustalają organizację urzędów i postępowanie administracyjne dla wykonania ustaw federalnych.

⁹ Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes vom 8. Dezember 2008, Bundesgesetzblatt I, S. 2366.

¹⁰ Konstytucja uchwalona dnia 28 marca 1849 r. w prawie niemieckim określana jest jako „Paulskirchenverfassung”.

¹¹ Konstytucja Rzeszy Niemieckiej uchwalona dnia 11 sierpnia 1919 r. przez Zgromadzenie Narodowe: Die Verfassung des Deutschen Reichs „Weimarer Reichsverfassung”, Reichsgesetzblatt, S. 1383.

bez uprzedniego zgłaszania lub zezwolenia. Wolność zgromadzeń nie ma jednak w prawie niemieckim charakteru absolutnego i w określonych sytuacjach może być ograniczona. Możliwość ograniczeń reguluje art. 8 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym zgromadzenia pod gołym niebem¹² mogą w drodze ustawy lub na podstawie ustawy zostać ograniczone¹³. Nadmienić należy także, że gwarantowana w art. 8 ust. 1 Ustawy Zasadniczej wolność zgromadzeń dotyczy wszelkiego rodzaju zgromadzeń. Wynikający zaś z regulacji konstytucyjnych obowiązków państwa do zagwarantowania wolności zgromadzeń wyraża się przede wszystkim poprzez możliwość wykorzystania w celu organizacji zgromadzeń ulic i placów w przestrzeni publicznej, a także, w miarę możliwości, innych miejsc publicznych¹⁴. Organy państwa zobowiązane są przy tym do „sprzyjającego zgromadzeniom”¹⁵ postępowania.

Konstytucyjnymi przesłankami wolności zgromadzeń są: ich pokojowy charakter, brak konieczności uzyskania zezwolenia oraz ograniczenie uprawnionych podmiotów do obywateli Niemiec¹⁶. Przesłanki te skonkretyzowane zostały w ustawach zwykłych, zarówno tych obowiązujących na poziomie federalnym, jak i na poziomie poszczególnych landów.

2.3. Definicja zgromadzenia i rodzaje zgromadzeń

Istotnym zagadnieniem przy omawianiu wolności zgromadzeń jest dokładne ustalenie przedmiotu regulacji prawnej. W Ustawie Zasadniczej oraz w ustawie o zgromadzeniach i pochodach brak jest legalnej definicji zgromadzenia. Czym zatem jest zgromadzenie w rozumieniu niemieckiego prawa i jakie działania bądź zachowania faktycznie podlegają gwarancji i ochronie lub ograniczeniom ze strony państwa? Odpowiedź na te pytania daje przede wszystkim orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹⁷.

¹² Używane w Ustawie Zasadniczej określenie „unter freiem Himmel” należy odnosić do zgromadzeń publicznych odbywających się na otwartych, ogólnie dostępnych dla wszystkich przestrzeniach. Określenie to w polskiej literaturze dotyczącej zagadnienie wolności zgromadzeń w Niemczech tłumaczone jest także jako zgromadzenia na wolnym powietrzu czy zgromadzenie na otwartej przestrzeni.

¹³ Ograniczenia wolności zgromadzeń uregulowane zostały w ustawie o zgromadzeniach i pochodach. W § 20 ustawodawca wprost określił, że część czwarta ustawy stanowi ograniczenie wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 8 Ustawy Zasadniczej. Ograniczenia wolności zgromadzeń dotyczą zgodnie z art. 8 ust. 2 Ustawy Zasadniczej kategorii zgromadzeń pod gołym niebem.

¹⁴ Zob. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, Bundesverfassungsgerichts 91, 135/139.

¹⁵ Doktryna posługuje się niemieckim pojęciem *versammlungsfreundlich*.

¹⁶ Obywatelstwo niemieckie reguluje art. 116 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z opinią doktryny należy przyjąć, że z wolności tej mogą korzystać także osoby prawne i stowarzyszenia osób.

¹⁷ Pierwszym istotnym i przełomowym dla gwarancji wolności zgromadzeń orzeczeniem w sprawie zgromadzeń była rozpatrywana przez Trybunał sprawa demonstracji przeciwko budowie elektrowni atomowej Brokdorf w 1981 r. Wyrok w tej sprawie został ogłoszony 14 maja 1985; Bundesverfassungsgerichts 69, 315/342, treść orzeczenia dostępna na stronie internetowej: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html#> [dostęp: 10.10.2018].

Znaczenie pojęcia „zgromadzenie” (*Versammlung*) według słownika języka niemieckiego oznacza spotkanie, zebranie się kilku osób w określonym wspólnym celu¹⁸. Zgodnie z orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zgromadzeniem w rozumieniu prawa, co do którego zastosowanie znajdują przepisy art. 8 Ustawy Zasadniczej, jest zebranie się grupy osób w określonym miejscu, aby wyrazić wspólne poglądy. Grupa ta musi mieć wspólny cel polegający na wyrażeniu czy wręcz zademonstrowaniu swoich wspólnych poglądów¹⁹, opinii czy podjęciu określonych działań w zamiarze uzyskania wpływu na kształtowanie opinii publicznej²⁰. Ważnym elementem definicji „zgromadzenia”, a właściwie przesłanką zgromadzenia, jest istnienie szczególnej więzi psychologicznej pomiędzy zbierającymi się osobami dążącymi do wspólnego celu²¹. Od tak rozumianych zgromadzeń należy odróżnić zebranie się grupy osób np. na koncercie lub rozrywkowej komercyjnej imprezie plenerowej²² albo zbiegowisko gapiów powstałe na miejscu wypadku czy grupę osób oczekujących na przystanku autobusowym. Tego typu zbiegowiska nie stanowią zgromadzenia w rozumieniu art. 8 Ustawy Zasadniczej.

Dla uznania grupy osób za zgromadzenie nie jest konieczne, aby całe zebranie odbywało się w jednym konkretnym miejscu. Takiej samej ochronie prawnej przy spełnieniu wymaganych przesłanek podlegają bowiem także „poruszające się” zgromadzenia – pochody. Jeżeli chodzi o liczebność grupy stanowiącej zgromadzenie brak jest w prawie niemieckim jednolitych zasad. W literaturze możemy znaleźć informacje, że muszą to być co najmniej dwie osoby, podawana jest także liczba 3 lub 7. Liczba 2 wynika m.in. z przyjętych przez poszczególne landy regulacji dotyczących zgromadzeń. Taką minimalną liczbę osób przyjęto np. jako przesłankę zgromadzenia w bawarskiej ustawie o zgromadzeniach²³. Liczby 3 i 7 wynikają z powoływania się na przepisy dotyczące minimalnej liczby osób wymaganej do założenia stowarzyszenia według przepisów prawa cywilnego²⁴. Przyjąwszy zatem należy, że minimalna liczba osób uczestniczących w zgromadzeniu to 2.

¹⁸ Zob. np. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Versammlung> [dostęp: 10.10.2018].

¹⁹ Poglądy mogą być demonstrowane także w sposób milczący, co znalazło uzasadnienie m.in. w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

²⁰ W literaturze dotyczącej zgromadzeń dyskusyjnym jest, czy wspólny cel musi dotyczyć spraw publicznych. Zob. m.in. B. Pieroth, B. Schlink, *Grundrechte. Staatsrecht II*, 20. neubearbeitet Auflage, Heidelberg 2004, s. 176; G. Manssen, *Staatsrecht II. Grundrechte*, 8. Auflage, München 2011, s. 143 oraz cytowana tam literatura.

²¹ Zob. orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: Bundesverfassungsgerichts 69, 315/342; Bundesverfassungsgerichts 104, 92/104. Treść orzeczeń dostępna jest na stronie internetowej Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: www.bundesverfassungsgericht.de [dostęp: 10.10.2018].

²² Za tego rodzaju imprezę Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał organizowaną w Berlinie „Love-Parade” oraz zgłoszoną jako kontrdemonstrację w 2001 r. „Fuckparade 2001 – 5 Jahre Hateparade” – orzeczenie w tej sprawie zob: <https://www.bverwg.de/160507U6C23.06.0> [dostęp: 10.10.2018].

²³ Bayerisches Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008; Bayerisches Gesetz – und Verordnungsblatt, S. 421; Bayerische Rechtsammlung 2180-4-I, das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. November 2015; Bayerisches Gesetz – und Verordnungsblatt, S. 410 geändert worden ist. Zob. art. 2 ust. 1.

²⁴ § 56 i § 73 Bürgerliches Gesetzbuch.

W prawie niemieckim wyróżnić można kilka rodzajów zgromadzeń. W Ustawie Zasadniczej posłużono się ogólnym pojęciem „zgromadzenie”, natomiast w ustawie o zgromadzeniach i pochodach ustawodawca posłużył się pojęciem „zgromadzenie publiczne”. Różnica ta wskazuje, że regulacji konstytucyjnej należy przypisać charakter szerszy niż regulacji ustawowej. Ustawa Zasadnicza gwarantuje zatem wolność każdego zgromadzenia. Ustawa o zgromadzeniach, w której ustawodawca uregulował jedynie zasady organizacji i odbywania zgromadzeń określonych jako publiczne, ma natomiast charakter ograniczony. W prawie niemieckim możemy znaleźć także regulacje dotyczące innych zgromadzeń, jak np. zgromadzenia spontaniczne²⁵ czy zgromadzenia pilne²⁶. Klasyfikacja zgromadzeń w prawie niemieckim wynika nie tylko z przepisów konstytucyjnych i ustawodawstwa federalnego, ale także z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz prawa poszczególnych landów w tym zakresie. Uwzględniając zatem różne źródła regulacji i przyjęte w nich kryteria, można wyróżnić kilka rodzajów zgromadzeń. Są to: zgromadzenia publiczne, w których może uczestniczyć szeroki, bliżej nieokreślony krąg podmiotów, oraz zgromadzenia prywatne, w których krąg uczestników jest ograniczony do konkretnej, najczęściej zaproszonej grupy i nie jest przewidywany udział innych osób postronnych. Ze względu na miejsce, w którym odbywa się zgromadzenie, doktryna prawa niemieckiego wyróżnia zgromadzenia pod gołym niebem odbywające się na otwartej i ogólnie dostępnej przestrzeni publicznej, np. na ulicach i placach oraz zgromadzenia w zamkniętych pomieszczeniach – organizowane w zamkniętych przestrzeniach, najczęściej w zamkniętych lokalach i przeznaczone dla określonego kręgu uczestników. Dodatkowymi kategoriami są zgromadzenia spontaniczne²⁷ – są to zgromadzenia nieplanowane, odbywają się w związku z zaistniałym nagłym wydarzeniem, nie mają określonego organizatora, oraz zgromadzenia pilne – zgromadzenia zaplanowane i mające określonego organizatora, które ze względu na zagrożenie dla celu zgromadzenia odbywają się bez dotrzymania ustawowego wymogu uprzedniego zgłoszenia zamiaru organizacji zgromadzenia.

Przy określeniu jakiego rodzaju zgromadzenia należy uznać za zgromadzenia pod gołym niebem lub zgromadzenia w zamkniętych pomieszczeniach decydujące jest, w jaki sposób zgromadzenie jest odgrodzone od ogółu. Zgromadzenie w pomieszczeniach zamkniętych oznacza, że odbywa się ono w przestrzeni odgrodzonej z dostępem tylko przez specjalne wejścia. W literaturze nie jest jednoznacznie określone, czy muszą to być przestrzenie zamknięte od góry dachem.

²⁵ *Spontanversammlung.*

²⁶ *Eilversammlungen.*

²⁷ Zgromadzenia spontaniczne nie są przedmiotem regulacji ustawowej, dopuszczalność ich organizacji wynika z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

2.4. Federalna ustawa o zgromadzeniach i pochodach

Szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji i przeprowadzenia zgromadzenia oraz jego ewentualnych ograniczeń zawarte zostały w Ustawie o zgromadzeniach i pochodach, która uchwalona została dnia 14 lipca 1953 r. Ustawa ta została opracowana i przyjęta przez Bundestag I kadencji i obowiązuje do dziś w nieznacznie tylko zmienionej formie. W okresie prac legislacyjnych celem ustawodawcy niemieckiego było przede wszystkim uchwalenie przepisów regulujących sprawnie zorganizowane, pokojowe demonstracje, np. związków zawodowych. Poza tym na początku lat 50. XX wieku nikt nie był w stanie przewidzieć ani jakie znaczenie dla obywateli będzie miała ta wolność, ani w jaki sposób będą oni w przyszłości z niej korzystać²⁸. Dla wykładni poszczególnych przepisów ustawy o zgromadzeniach istotne znaczenie ma orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, dzięki któremu ogólnie sformułowane normy zostały skonkretyzowane.

Ustawa o zgromadzeniach i pochodach podzielona jest na 5 części, w których zawarte zostały przepisy ogólne²⁹, przepisy regulujące zasady organizacji zgromadzeń w pomieszczeniach zamkniętych³⁰, przepisy regulujące zasady organizacji zgromadzeń i pochodów pod gołym niebem³¹, przepisy karne³² oraz postanowienia końcowe³³. Postanowienia ustawy odnoszą się do zgromadzeń o charakterze publicznym.

2.5. Ogólne zasady organizacji zgromadzeń

W części pierwszej ustawy o zgromadzeniach i pochodach uregulowane zostały zasady organizacji zarówno zgromadzeń publicznych organizowanych w pomieszczeniach zamkniętych, jak i pod gołym niebem. Zgodnie z § 1 omawianej ustawy prawo organizowania publicznych zgromadzeń i pochodów oraz uczestniczenia w nich przysługuje każdemu. Jest to regulacja, która w stosunku do postanowień Ustawy Zasadniczej rozszerza zakres uprawnionych podmiotów także na osoby nieposiadające niemieckiego obywatelstwa.

2.6. Ograniczenia ustawowe

W tej samej części ogólnej ustawy przewidziane zostały ograniczenia w korzystaniu z wolności zgromadzeń.

²⁸ Ustawa nie przewiduje i nie reguluje np. zasad dotyczących organizowanych obecnie zgromadzeń spontanicznych czy kontrdemonstracji.

²⁹ § 1 – § 4.

³⁰ § 5 – § 13.

³¹ § 14 – § 20.

³² § 21 – § 30.

³³ § 31 – § 33.

Prawa do organizacji i udziału w zgromadzeniach nie posiadają zgodnie z § 1 ust. 2 osoby, które na podstawie art. 18 Ustawy Zasadniczej utraciły prawo do korzystania z praw podstawowych. Ponadto prawo korzystania z wolności zgromadzeń nie przysługuje osobom, które poprzez organizację zgromadzenia i udział w nim wspierają cele partii lub organizacji, których działalność na podstawie art. 21 ust. 2 Ustawy Zasadniczej została przez Federalny Trybunał Konstytucyjny uznana za niezgodną z konstytucją. Zakaz ten dotyczy także samych partii politycznych wskazanych powyżej oraz innych organizacji, których działalność zabroniona jest na podstawie art. 9 ust. 2 Ustawy Zasadniczej³⁴.

Ustawa powtarza także podstawową przesłankę wolności zgromadzeń zawartą w Ustawie Zasadniczej, mianowicie zakaz posiadania broni przez uczestników zgromadzenia; wyjątkiem jest posiadanie odpowiednich zezwoleń urzędowych. Uczestnicy nie mogą posiadać także innych niebezpiecznych przedmiotów, które mogłyby zostać użyte w celu naruszenia integralności cielesnej innych osób lub uszkodzenia mienia. Zakaz posiadania broni dotyczy także etapu dotarcia uczestników do miejsca zgromadzenia. Zabronione jest również dostarczanie broni i podobnych przedmiotów uczestnikom zgromadzeń.

Kolejnym wynikającym z § 3 ustawy ograniczeniem wolności zgromadzeń jest zakaz noszenia przez uczestników zgromadzeń mundurów, elementów mundurów lub podobnych rodzajów odzieży, które stanowią wyraz wspólnych politycznych poglądów. Wyjątek od tej zasady stanowią organizacje młodzieżowe, które mogą zostać na podstawie odpowiedniego wniosku zwolnione z zakazu noszenia mundurów w trakcie zgromadzeń przez właściwy organ władzy publicznej³⁵.

Ustawa o zgromadzeniach i pochodach wprowadziła także zakaz zasłaniania twarzy przez uczestników zgromadzeń w sposób uniemożliwiający ich identyfikację. Zakaz ten wynika z § 17a ust. 2, a jego złamanie jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do jednego roku lub karą grzywny.

2.7. Zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych i pod gołym niebem

Odrębne przepisy omawianej ustawy regulują organizację zgromadzeń publicznych w pomieszczeniach zamkniętych i pod gołym niebem.

³⁴ Zgodnie z art. 9 ust. 2 Ustawy Zasadniczej zakazane są organizacje, których cele lub działalność są sprzeczne z ustawami karnymi, skierowane są przeciwko porządkowi konstytucyjnemu albo idei porozumienia między narodami.

³⁵ W przypadku organizacji o zasięgu przekraczającym terytorium jednego landu organem właściwym jest Federalny Minister Spraw Wewnętrznych, w przypadkach organizacji landowych – najwyższy organ władzy danego landu.

– zgromadzenia w zamkniętych pomieszczeniach

Zgromadzenia publiczne odbywające się w pomieszczeniach zamkniętych muszą zawsze mieć przewodniczącego, którym jest organizator zgromadzenia³⁶. W przypadku, gdy zgromadzenie organizowane jest przez jednostkę organizacyjną, przewodniczy mu osoba kierująca organizacją, jednak przewodniczenie może zostać powierzone także innej osobie. Przewodniczący zgromadzenia pełni również obowiązki gospodarza zgromadzenia w pomieszczeniu zamkniętym – ustala przebieg zgromadzenia i jest odpowiedzialny za jego porządek, może zdecydować w każdym czasie o zakończeniu zgromadzenia lub jego przerwaniu, a także kontynuacji zgromadzenia po przerwie. Przewodniczący jest uprawniony do powołania służb porządkowych³⁷. Porządkowymi mogą być wyłącznie osoby pełnoletnie i obowiązuje ich wynikający z § 2 ust. 3 ustawy zakaz posiadania broni. Wszyscy uczestnicy zgromadzenia zobowiązani są do przestrzegania poleceń przewodniczącego lub porządkowych, a osoby naruszające ten obowiązek mogą zostać wykluczone ze zgromadzenia i tym samym muszą opuścić natychmiast pomieszczenie, w którym odbywa się zgromadzenie.

W przypadku zgromadzeń organizowanych w zamkniętych pomieszczeniach ustawodawca przewidział kilka przypadków, w których zgromadzenie może zostać zabronione. Zgodnie z § 5 chodzi o przypadki naruszenia zasad wynikających z § 1 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o zgromadzeniach i pochodach. Zgromadzenie może zostać zabronione także wtedy, kiedy organizator lub przewodniczący zgromadzenia dopuści do udziału w nim osoby posiadające broń lub inne niebezpieczne przedmioty określone w § 2 ust. 3. Zabronione zostanie także zgromadzenie, jeżeli stwierdzone zostanie, że organizatorzy dążą do agresywnego lub wywrotowego przebiegu zgromadzenia lub jeżeli zostanie stwierdzone, że organizatorzy prezentują lub tolerują poglądy, które stanowią przestępstwo ścigane z urzędu.

W § 12 i § 12a ustawy o zgromadzeniach i pochodach zawarte zostały regulacje dotyczące nadzoru policji nad odbywającym się zgromadzeniem i uprawnienia jej funkcjonariuszy, w tym uprawnienie do rozwiązania zgromadzenia, jeżeli inne działania policji okazały się niewystarczające. Przepisy te przewidują także możliwość nagrywania przez policję uczestników zgromadzenia (zapisu dźwięku i obrazu), jeżeli stwierdzone zostanie zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego.

– zgromadzenia pod gołym niebem

Drugi rodzaj zgromadzeń przewidzianych w omawianej ustawie to zgromadzenia publiczne organizowane na otwartej przestrzeni, czyli zgromadzenia określone przez

³⁶ § 7 i § 8 ustawy o zgromadzeniach i pochodach.

³⁷ Zgodnie z przepisami ustawy porządkowi muszą wyróżniać się spośród innych uczestników poprzez noszenie białej opaski z napisem „porządkowy”.

niemieckiego ustawodawcę jako zgromadzenia pod gołym niebem. W przypadku tego rodzaju zgromadzeń ustawodawca przewidział, zgodnie z postanowieniami Ustawy Zasadniczej, dodatkowe obostrzenia. Najważniejszym z nich jest wymóg zgłoszenia planowanego zgromadzenia. Ponieważ zgromadzenie odbywające się w przestrzeni publicznej, np. na ulicy czy ogólnie dostępnym placu może zakłócać ruch drogowy lub stwarzać zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, wymóg ten wydaje się być w pełni uzasadniony. Osoba planująca zorganizowanie takiego zgromadzenia lub pochodu zobowiązana jest najpóźniej na 48 godzin przed jego rozpoczęciem zgłosić swój zamiar właściwemu organowi. Termin 48 godzin ma zapewnić policji możliwość odpowiedniej organizacji ruchu drogowego w czasie trwania zgromadzenia oraz podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia oraz postronnym osobom trzecim. W zgłoszeniu musi zostać podany cel zgromadzenia lub pochodu oraz wskazana imiennie osoba, która przewodniczy lub jest odpowiedzialna za organizację zgromadzenia lub pochodu. Powołanie porządkowych musi zostać także podane w zgłoszeniu, a ich działanie wymaga uzyskania zgody policji.

Przepisy ustawy dotyczące zgromadzeń publicznych pod gołym niebem różnią się w tym zakresie od regulacji dotyczących organizacji zgromadzeń w pomieszczeniach zamkniętych, gdzie brak wymogu zgłoszenia i podania danych osobowych przewodniczącego organowi właściwemu w sprawach zgromadzeń oraz uzyskania zgody policji na porządkowych³⁸. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki tych dwóch rodzajów zgromadzeń. W przypadku zgromadzeń pod gołym niebem organizatorzy nie są w stanie przewidzieć chociażby liczby uczestników. Konieczność ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego i jednoczesny obowiązek państwa do zagwarantowania obywatelom możliwości korzystania z wolności zgromadzeń spowodowały, że zgromadzenia publiczne pod gołym niebem jako „zgromadzenia o podwyższonym ryzyku” podlegają szczególnym wymogom. Te dodatkowe wymogi pozostają w zgodzie z konstytucyjnie gwarantowaną wolnością zgromadzeń, ponieważ odpowiednie zastrzeżenie co do organizacji zgromadzeń pod gołym niebem zawarte zostało w art. 8 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

Dodatkowe ograniczenie wolności zgromadzeń pod gołym niebem wynika z ustawy o terenach chronionych³⁹. Zgodnie z § 3 tej ustawy zgromadzenia publiczne pod gołym niebem na utworzonych na podstawie § 1 ustawy terenach chronionych jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nie istnieje obawa zakłócenia pracy Bundestagu, Bundesratu, Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz ich organów i nie zostanie utrudniony dostęp do ich siedzib znajdujących się w budynkach na terenach chronionych.

³⁸ Te dodatkowe obowiązki organizatorów wynikają z § 14 ust. 2 oraz § 18 ust. 2 i § 19 ust. 1 ustawy o zgromadzeniach i pochodach.

³⁹ W § 5 tej ustawy ustawodawca wyraźnie wskazał, że ustawa stanowi ograniczenie wolności gwarantowanej w art. 8 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

Oznacza to zasadniczo, że zgromadzenia mogą się odbywać wyłącznie w dniach, w których organy te nie zbierają się na posiedzenia. Dodatkowo na organizatorów zgromadzeń mogą zostać nałożone dodatkowe obowiązki warunkujące ich dopuszczalność w tych miejscach. Wniosek o dopuszczenie do zgromadzenia musi zostać złożony najpóźniej 7 dni przed zaplanowanym zgromadzeniem w formie pisemnej, elektronicznej lub do protokołu w Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Ministerstwo podejmuje decyzję w porozumieniu z prezesem danego organu państwowego.

Za wyjątkiem zgromadzeń organizowanych na terenach chronionych przepisy niemieckie nie przewidują wymogu uzyskania zgody właściwego organu na organizację zgromadzenia lub pochodu⁴⁰. Zwykle planowane zgromadzenie lub pochód potwierdzone są pisemnie, ale potwierdzenie to nie ma charakteru zgody w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego. Jest to jedynie notyfikacja zgromadzenia. Wymóg uprzedniego zgłoszenia planowanego zgromadzenia ma na celu podjęcie przez właściwy organ koniecznych działań organizacyjnych, aby zapewnić bezpieczny przebieg zgromadzenia. W ustawie o zgromadzeniach i pochodach obowiązek zgłoszenia dotyczy jedynie planowanych zgromadzeń. Ustawa nie uwzględnia zgromadzeń spontanicznych i pilnych, dla których organizacji uprzednie zgłoszenie nie jest konieczne. Organizacja zgromadzenia może jednak zostać uzależniona od spełnienia dodatkowych zobowiązań nałożonych na organizatorów przez organy właściwe w sprawach zgromadzeń.

Ewentualne skargi dotyczące decyzji zabraniających lub rozwiązujących zgromadzenia publiczne rozpatrywane są zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa administracyjnego.

Ustawodawca dodatkowo określił w § 17 wyraźnie, jakie zgromadzenia nie stanowią zgromadzenia publicznego pod gołym niebem, do którego odnoszą się wymogi ustawowe. Są to nabożeństwa organizowane pod gołym niebem, procesje kościelne, pielgrzymki, pogrzeby, orszaki weselne i tradycyjne festyny ludowe.

3. Wolność zgromadzeń w Austrii

3.1. Podstawy prawne wolności zgromadzeń

Podobnie jak w prawie niemieckim wolność zgromadzeń w Austrii została zagwarantowana zarówno w prawie wewnętrznym Austrii, jak i w prawie międzynarodowym⁴¹ oraz prawie UE⁴². Wolność zgromadzeń stanowi w Austrii jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych. Po raz pierwszy wolność gromadzenia się obywateli w określonym

⁴⁰ Zob. G. Manssen, *op. cit.*, s. 146.

⁴¹ Zob. przypis nr 2.

⁴² Zob. przypis nr 3.

celu zagwarantowana została w Austrii w roku 1867⁴³. Ponieważ Austria nie posiada w swojej konstytucji⁴⁴, a właściwie tzw. bloku ustaw konstytucyjnych, wyodrębnionego katalogu praw podstawowych, za katalog taki uznawane są przepisy o randze konstytucyjnej, do których należy Ustawa Zasadnicza⁴⁵, Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁶ oraz Karta Praw Podstawowych UE.

Wolność zgromadzeń jest przedmiotem regulacji art. 12 Ustawy Zasadniczej. Na jego podstawie „wszyscy obywatele Austrii mają prawo do gromadzenia się i tworzenia stowarzyszeń. Korzystanie z tych praw uregulowane zostanie w szczególnej ustawie”. Podobnie jak w Niemczech wolność ta przyznana została osobom posiadającym obywatelstwo austriackie⁴⁷. Odmienne do przepisów niemieckiej Ustawy Zasadniczej konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń nie przewiduje warunku, że zgromadzenia muszą mieć charakter pokojowy, że uczestnikom zgromadzenia nie wolno mieć przy sobie broni, nie ma też gwarancji, że dla zorganizowania zgromadzenia nie jest potrzebne zezwolenie; w końcu nie wskazuje się na ewentualność i sposób ograniczenia korzystania z tej wolności. Szczegółowe regulacje dotyczące realizacji wolności zgromadzeń w praktyce zawarte zostały w federalnej ustawie o zgromadzeniach⁴⁸, która obowiązuje na terytorium całego państwa⁴⁹. Ponadto podstawą ograniczeń są postanowienia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

3.2. Definicja zgromadzenia i rodzaje zgromadzeń

Ustawodawca austriacki, podobnie jak niemiecki, nie sformułował legalnej definicji zgromadzenia ani w przepisach o randze konstytucyjnej, ani w ustawie o zgromadzeniach. Przyjęto takie samo rozwiązanie jak w Niemczech – definicja wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

⁴³ Zob. <http://www.politik-lexikon.at/print/versammlungsfreiheit/> [dostęp: 10.10.2018].

⁴⁴ Bundesverfassungsgesetz, Staatsgesetzblatt 450/1920; tłumaczenie Federalnej Ustawy Konstytucyjnej na język polski zob. P. Czarny, B. Naleziński, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje Państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 22-83.

⁴⁵ Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, Reichsgesetzblatt Nr. 142/1867.

⁴⁶ W 1964 r. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności uzyskała rangę konstytucyjną.

⁴⁷ Krąg uprawnionych podmiotów rozszerza ustawa o zgromadzeniach. Jednak obcokrajowcy mogą być jedynie uczestnikami zgromadzeń, ale nie ich organizatorami, przewodniczącymi lub porządkowymi, jeżeli zgromadzenie dotyczy spraw publicznych – zob. § 8 ustawy o zgromadzeniach.

⁴⁸ Ustawa o zgromadzeniach uchwalona została dnia 7 sierpnia 1953 r.; *Versammlungsgesetz, Bundesgesetzblatt Nr. 98/1953*.

⁴⁹ Chociaż Austria podobnie jak Niemcy jest państwem o strukturze federacyjnej, prawo austriackie nie przyznaje poszczególnym landom kompetencji do stanowienia prawa krajowego w zakresie wolności zgromadzeń.

Za gromadzenie uważa się zatem zebranie się kilku osób, które organizowane jest z zamiarem podjęcia przez obecnych wspólnego działania. Celem takiego zebrania jest także stworzenie więzi pomiędzy osobami w nim uczestniczącymi⁵⁰. Definicję tą uzupełnia i konkretyzuje wyrok Trybunału Administracyjnego, który powołując się na wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego dodał, iż wspólne działanie zebranych może polegać na wyrażaniu poglądów w różnych formach – pisemnej, ustnej lub za pomocą specjalnych znaków. Istotne przy tym jest, żeby co najmniej dwóch uczestników takiego spotkania dzieliło to samo stanowisko w sprawie będącej przedmiotem zgromadzenia⁵¹. Należy zatem wnioskować, że co najmniej dwie osoby są konieczne, aby można było uznać, że mamy do czynienia ze zgromadzeniem.

W austriackich przepisach o zgromadzeniach ustawodawca zasadniczo posługuje się ogólnym określeniem „zgromadzenia”. W ustawie o zgromadzeniach wskazano jednak na kilka kategorii zgromadzeń. W § 2 ust. 1 wymienione zostały zgromadzenia ludowe oraz powszechnie dostępne zgromadzenia bez ograniczenia do zaproszonych gości. Odrębną kategorię zgromadzeń stanowią zgromadzenia o charakterze zamkniętym, w których uczestniczą wyłącznie zaproszone osoby, chociaż nie zostały one wyraźnie wymienione w ustawie. Oznacza to, że w przypadku organizacji tego typu zgromadzeń nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o zgromadzeniach. Ponadto ustawodawca przewiduje także zgromadzenia z udziałem przedstawicieli innych państw, organizacji międzynarodowych i innych podmiotów prawa międzynarodowego oraz kategorię zgromadzeń wyborców⁵².

W Austrii istnieje także możliwość zorganizowania zgromadzenia spontanicznego. Wprawdzie ustawodawca nie wymienił tego rodzaju zgromadzeń w ustawie jako odrębnej kategorii, jednak pojęciem tym posłużył się Trybunał Konstytucyjny. Według jego orzecznictwa zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie odbywające się bez uprzedniego zgłoszenia wymaganego na podstawie przepisów ustawy o zgromadzeniach. Podłożem takiego zgromadzenia jest nagłe zdarzenie, z którym związana jest manifestacja poglądów uczestników zgromadzenia. Manifestacja ta ma sens jedynie bezpośrednio po wystąpieniu zdarzenie. Jej późniejszy termin nie miałby dla manifestujących większego sensu⁵³.

Za jedną z form zgromadzenia należy także, zgodnie z ustawą, uznać publiczne pochody, które podlegają tym samym zasadom organizacji i tym samym ograniczeniom co

⁵⁰ Zob. wyrok B706/98, https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10109071_89B00706_00 [dostęp: 10.10.2018].

⁵¹ Zob. wyrok 2009/17/0047, https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWT_2009170047_20090518X00 [dostęp: 10.10.2018].

⁵² § 4 ustawy o zgromadzeniach.

⁵³ Zob. wyrok B2224/94, https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFR_10048870_94B02229_01 [dostęp: 10.10.2018].

stacjonarne zgromadzenia⁵⁴. Ustawa o zgromadzeniach w wyraźny sposób określiła inne zebrania osób, które nie są uznawane za zgromadzenia. Są to: publiczne imprezy rozrywkowe, orszaki ślubne, tradycyjne imprezy ludowe i pochody, pogrzeby, procesje, pielgrzymki i inne zgromadzenia i pochody, których celem jest sprawowanie dozwolonego ustawowo kultu. Wyłączenie to przypomina odpowiednią regulację prawa niemieckiego.

3.3. Ustawa o zgromadzeniach

Austriacka ustawa o zgromadzeniach uchwalona została dnia 7 sierpnia 1953 r. i liczy 21 paragrafów. W tym dosyć krótkim akcie prawnym uregulowane zostały podstawowe warunki dopuszczalności i zasady organizacji zgromadzeń, a także wskazane organy właściwe w sprawach zgromadzeń i ich kompetencje. Ustawodawca określił w ustawie o zgromadzeniach także ograniczenia możliwości korzystania z tej wolności. Ponadto ustawa zawiera przepisy karne.

Ustawa o zgromadzeniach kilkakrotnie była zmieniana. Ostatnie zmiany zostały wprowadzone do niej w maju 2017 r.⁵⁵ Plan nowelizacji ustawy o zgromadzeniach był przedmiotem wielu dyskusji i krytyki, w szczególności ze strony organizacji społecznych, które w nowelizacji widziały znaczące ograniczenie wolności zgromadzeń. Nowelizacja została ostatecznie uchwalona w zaplanowanym przez parlament zakresie.

Zmiany wprowadzone w drodze tej nowelizacji to wydłużenie terminu zgłoszenia zgromadzenia z 24 godzin na 48 oraz wprowadzenie tygodniowego terminu dla zgromadzeń, w których uczestniczą obcokrajowcy. Na organy właściwe w sprawach zgromadzeń nałożono obowiązek ustalenia wokół zgromadzenia strefy ochronnej. Ustawa przewiduje także możliwość zabronienia organizacji zgromadzenia, które służy działalności politycznej przedstawicieli państw trzecich i narusza uznane zasady międzynarodowe oraz jest sprzeczna z demokratycznymi wartościami i interesami Republiki Austrii.

3.4. Ogólne zasady organizacji zgromadzeń

Zasady te wynikają z ustawy o zgromadzeniach i odnoszą się do zgromadzeń o charakterze publicznym odbywających się na otwartej i ogólnie dostępnej przestrzeni.

Podobnie jak w prawie niemieckim w podstawowej regulacji Ustawy Zasadniczej wolność zgromadzeń przysługuje wyłącznie obywatelom Austrii. Krąg uprawnionych podmiotów został jednak rozszerzony o obcokrajowców w oparciu o postanowienia Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych UE. Zamiar odbycia zgromadzenia musi zostać zgłoszony w formie pisemnej właściwym organom co najmniej 48 godzin przed odbyciem zaplanowa-

⁵⁴ Zob. § 15 ustawy o zgromadzeniach.

⁵⁵ Treść dostępna w dzienniku ustaw: Bundesgesetzblatt I Nr. 63/2017.

nego zgromadzenia. W zgłoszeniu musi zostać podany cel zgromadzenia, miejsce i czas, w którym ma się ono odbyć. Obowiązkowi zgłoszenia podlegają także zgromadzenia, w których uczestniczą przedstawiciele innych państw, organizacji międzynarodowych lub innych podmiotów prawa międzynarodowego – w przypadku tego rodzaju zgromadzeń zgłoszenie właściwym władzom musi nastąpić najpóźniej tydzień przed planowanym terminem zgromadzenia. Zgłoszenia zgromadzeń wolne są od opłat, a właściwy organ wydaje odpowiednie zaświadczenie. Zaświadczenie to nie ma charakteru zezwolenia, jest jedynie formą notyfikacji.

Podobnie jak w prawie niemieckim organizatorzy zgromadzenia muszą wskazać przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialnego za jego przebieg, dla zapewnienia bezpieczeństwa wskazywani są także porządkowi.

Austriacka ustawa w wyraźny sposób określa właściwość organów, do których składa się zawiadomienie o zgromadzeniu oraz którym przysługuje prawo do nadzorowania, czy zgromadzenie odbywa się zgodnie z prawem, oraz prawo do jego rozwiązania w przypadku naruszenia prawa. Są to zarówno organy policji, jak i organy administracji⁵⁶.

3.5. Ograniczenia korzystania z wolności zgromadzeń

Podstawę dla ograniczeń w korzystaniu z wolności zgromadzeń stanowi art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jako akt prawny o randze konstytucyjnej. Zgodnie z nim korzystanie z wolności zgromadzeń „nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”⁵⁷. Także w kwestii ograniczeń przepisy prawa austriackiego zbliżone są do regulacji niemieckich; ustawowo zabroniony jest udział osób posiadających przy sobie broń lub inne niebezpieczne przedmioty⁵⁸. Zabronione jest zasłanianie twarzy w celu uniemożliwienia identyfikacji uczestnika zgromadzenia⁵⁹. Podobnie jak w prawie niemieckim ustawowo zabronione jest organizowanie publicznych zgromadzeń pod gołym niebem na terenie chronionym w obrębie 300 m wokół siedziby konstytucyjnych organów państwa⁶⁰ podczas trwania ich posiedzeń. Ustawa w § 7a ust. 4 zabrania także organizowania zgromadzeń w tych

⁵⁶ Zob. § 16 i 317 ustawy o zgromadzeniach.

⁵⁷ Art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: tekst w języku polskim: Dz. U. 1993 Nr 61 poz. 284.

⁵⁸ Zob. § 9a ustawy o zgromadzeniach.

⁵⁹ Zob. § 9 ust. 1 ustawy o zgromadzeniach.

⁶⁰ § 7 ustawy o zgromadzeniach wymienia Radę Narodową, Radę Federalną, Zgromadzenie Federalne oraz Landtagi.

samych miejscach i tym samym czasie, w których odbywają się zgodnie z prawem inne zgromadzenia⁶¹.

W przypadku naruszeń przepisów o zgromadzeniach lub powstaniu zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa państwa zgromadzenie może zostać rozwiązane przez organy właściwe w sprawach zgromadzeń.

Skargi dotyczące decyzji administracyjnych wydawanych w związku z organizacją zgromadzeń rozpatrywane są zgodnie z postanowieniem § 18 ustawy o zgromadzeniach przez krajowe sądy administracyjne.

4. Zakończenie

Niemcy i Austria uregulowały kwestie związane z korzystaniem z wolności zgromadzeń w bardzo podobny sposób. W dużym stopniu wynika to z podobieństw ustrojowych obu omawianych państw oraz ich wspólnych europejskich tradycji prawnych. Przepisy te są od wielu lat dobrze ugruntowane w ich systemach prawnych, a wolność zgromadzeń potwierdzona została wielokrotnie w orzecznictwie ich trybunałów konstytucyjnych jako istotne dla realizacji zasad państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego prawo podstawowe jednostki. Ponieważ społeczeństwa niemieckie i austriackie poprzez częste korzystanie z zagwarantowanej przez państwo wolności zgromadzeń wyrażają swoje opinie i poglądy i starają się uzyskać realny wpływ na podejmowane w państwie decyzje, nie należy się dziwić, że każda próba organów władzy mająca na celu ograniczenie możliwości korzystania tej wolności napotyka na sprzeciw i niezadowolone obywateli.

Bibliografia

- Banaszak B., Malicka A., *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje Państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Manssen G., *Staatsrecht II. Grundrechte*, 8. Auflage, München 2011.
- Pieroth B., Schlink B., *Grundrechte. Staatsrecht II*, 20. neubearbeitet Auflage, Heidelberg 2004.

⁶¹ W tym celu w ustawie przewidziano ustalenie dla zgromadzenia strefy ochronnej wynoszącej od 50 do 150 m, a w uzasadnionych przypadkach także poniżej 50 m.