



PÁZMÁNY *1635*
— *alapítva*

Pázmány Law Working Papers

2016/14.

Hajas Barnabás

**MÉG EGYSZER A GYÜLEKEZÉSI JOG
GYAKORLÁSÁVAL KAPCSOLATOS
KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI
KÉRDÉSEKRŐL**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

MÉG EGYSZER A GYÜLEKEZÉSI JOG GYAKORLÁSÁVAL KAPCSOLATOS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KÉRDÉSEKRŐL

1.1. Problémafelvetés

Bár korábban is foglalkoztam a kérdéssel,¹ el kell ismernem, hogy a mai napig sem született minden szempontból megnyugtató válasz arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálya mennyiben – és a bejelentés elintézése során melyik időponttól – terjed ki a gyülekezési ügyekre, sem pedig arra, hogy ennek milyen eljárásjogi hatása lehet.

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 8. § (1) és (2) bekezdései szerint, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. A rendőrség határozatát 24 órán belül írásban közölni kell a szervezővel. Ugyanezen § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy „a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók.”

E rendelkezésnek alapvetően három értelmezése ismert:

- Az első két nézet abból indul ki, hogy a bejelentés alapján hatósági ügy indul, a különbségük abban ragadható meg, hogy a megszorító értelmezés szerint a Ket. hatálya kizárólag a rendőrségi eljárásra vonatkozik, vagyis azt csak a rendezvény megtartását megtiltó határozat meghozatalakor lehet (kell) alkalmazni.
- A másik nézet szerint a Gytv. 8. § (3) bekezdése egyértelmű, és a bejelentés előterjesztésétől kezdve a Ket. szabályait is alkalmazni kell. (Mindezek mellett meg

¹ Így HAJAS BARNABÁS: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól. Jura, 2009. (15. évf.) 2. sz. 43., HAJAS BARNABÁS: A gyülekezés bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól – gyakorlati megjegyzések a Gytv. és a Ket. viszonyához In: Utcák, terek szabadsága – Kézikönyv szervezőknek, tüntetőknek, rendőröknek és báméskodóknak (Budapest, Századvég 2014) 206. Legutóbb pedig: Közigazgatási (hatósági) eljárásjogi kérdések a gyülekezési jogról szóló törvény alkalmazásában In: CSEFKÓ FERENC (szerk.): Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára (Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar 2016) 139-152.

kell jegyezni azt is, hogy – bár ez szintén több kérdést felvet, mint amennyit megválaszol – bizonyos eljárási szabályokat a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (BMr.) is tartalmaz.)

- A harmadik megközelítés abból indul ki, hogy a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények bejelentése alapján nem keletkezik hatósági ügy, azonban az eljárásra a Ket. szabályait kell alkalmazni. (A Gytv. 8. § (3) bekezdéséhez hasonló formulát a jogalkotó ugyanis akkor alkalmaz, ha az eljárás a Ket. tárgyi hatályán kívül esik, és azt „csak kölcsön veszi.”²⁾³

A gyakorlatban a Ket. alkalmazásának problémája valóban a „mikortól” kérdés köré kristályosodott ki (ezzel összefüggésben pedig: mi módon lehet a bejelentést előterjeszteni), viszont az arra adandó válasz a rendőrség, mint közrendvédelmi szerv gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő eljárásának teljes menetére kihatással lehet. A gyakorlati tapasztalatok felhasználásával megkísérlem a gyülekezési jog alkalmazásához elengedhetetlen rendőrségi eljárások szabályainak áttekintését, a Gytv., a Ket. és a BMr. közötti ellentmondások feloldását, mégpedig azért, hogy ennek eredményeként egy következetesen alkalmazható megoldással szolgáljak a jogalkalmazás számára.

1.2. Szükséges-e formalizálni a bejelentésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárást?⁴

A kérdést első pillantásra meglehetősen könnyen megválaszolhatjuk: természetesen indokolt, hogy a rendezvény bejelentése alapján lefolytatott eljárás kiszámítható és tervezhető legyen. Ha azonban azt is figyelembe vesszük, hogy a magyarországi Gytv. hatálya alá tartozó bejelentéseket a rendőrség jellemzően tudomásul veszi, és csak az esetek elenyésző hányadában kerül sor a rendezvény megtiltására, a nem formalizált eljárások híveinek táborát gyarapítjuk. Úgy vélem azonban – és ezt alátámasztja a 2008. júliusi LMBT Menet megtartását megtiltó, majd változatlan tényállás mellett a

² Varga Zs. András

³ A 30/2015. (X. 15.) AB határozat szerint a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendőrség gyülekezéssel kapcsolatos eljárása a Ket. hatálya alá tartozik. Indokolt megjegyezni, hogy a 3/2013. (II. 14.) AB határozat a hatály kérdésében nem foglalt állást, azonban leszögezte, hogy a Ket.-et a döntést megelőző eljárásban is alkalmazni kell,

⁴ Bár e megfogalmazás a helyesebb, a hatályos szabályozás azonban – meggyőződésem szerint félrevezető módon – az bejelentések elbírálásának fogalmát használja. (Vö. BMr. 2. § (1) bekezdése.)

határozat visszavonását követő tudomásulvétel, vagy a 2013. évi Adj Gázt című motoros felvonulás tudomásulvétele, majd megtiltása –, hogy jelenleg kétséges, mennyiben érvényesül a hatósági eljárás kiszámíthatósága. Ezért elengedhetetlen, hogy az eljárás főbb elemei jogszabályban – ideális esetben pedig törvényben – kerüljenek megnyugtatóan rendezésre.

A Gytv. jelenleg – az anyagi jogi rendelkezések mellett, gyakran azokkal keveredve – több eljárási szabályt is tartalmaz, ez azonban – a következők szerint – semmiképp sem nevezhető teljes körűnek: rendelkezik arról, ki lehet bejelentő, milyen formában, és mit kell a bejelentésnek tartalmaznia, azt mely szervnél kell előterjeszteni, ugyanakkor egyes, eljárási határidőkre vonatkozó szabályokat is előír. Nem rendelkezik azonban arról, hogy kell-e (és miként?) tisztázni a tényállást, miként lehetséges a hiányok pótlása stb. (Ez utóbbit a BMr. terjedelmesen szabályozza.)

Ugyancsak a BMr. rendelkezik arról, hogy a bejelentésről igazolást kell kiállítani, és annak egy példányát a bejelentést személyesen benyújtónak át kell adni. (Érthetetlen, hogy a bejelentést nem személyesen benyújtó személynek miért nem?) Ki kell emelni, hogy az igazolás kiállításához nem fűződik joghatás, ebben a rendőrség nem adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, vagyis az nem a Ket.-ben szabályozott hatósági bizonyítvány.⁵

Mindebből kitűnik, hogy a Gytv.-ben, valamint a BMr.-ben meghatározott eljárási szabályok, illetve azok szabályozási szintje és módja legalábbis ötletszerűnek látszik, mindezt pedig tovább bonyolítja a Gytv. Ket.-re utaló 8. § (3) bekezdése.⁶

A szükségességnél tehát égetőbb kérdés, hogy hol, milyen terjedelemben és módszerrel lenne célszerű e szabályokat elhelyezni? Más nézőpontból úgy is megfogalmazhatjuk, hogy szükséges-e, és mennyiben különös eljárási szabályok megalkotása? (Nem ördögösség ugyanis a közigazgatási eljárás általános szabályainak megfelelő alkalmazása, t.i. ez Németországban a gyakorlati tapasztalatok alapján még úgy is jól működik, hogy ott nem egy egyszemélyi vezetés alatt álló, hierarchizált szervezet végzi a bejelentésekkel kapcsolatos eljárásokat, hanem tartományonként más-más – törvényben kijelölt – szerv.)

⁵ A bejelentésről kiállított igazolást, mint joghatás nélküli közlést a német álláspont nem tekinti közigazgatási aktusnak. Bővebben: DIETEL – GINTZEL – KNIESEL i.m. 283. (16. sz. margószám); LOHSE: Kooperation im Sinne des Brokdorf-Beschlusses und Verwaltungsverfahrensgesetz. *Die Polizei*, 1987, 97. 33. sz. lábjegyzet.

⁶ Van, aki mindezt pusztán formanyomtatványokkal kezelhető adminisztrációs teherként értelmezi. Vö.: KÁLLAI ANDRÁS: A gyülekezésekkel kapcsolatos adminisztráció. *Rendészeti Szemle* 1992/4. 53. Ellentétesen SZIKINGER ISTVÁN: A formanyomtatványok kritikája [Hozzászólás Kállai András: A gyülekezésekkel kapcsolatos adminisztráció c. cikkének mellékleteihez]. *Rendészeti Szemle* 1994/10. 64-65.

1.3. Kiterjed a Ket. hatálya a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos eljárására?

A válasz – a Gytv. 8. § (3) bekezdése – nem lehet kétséges: a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók. Megjegyzem, hogy sem a Gytv., sem pedig a Ket. 13-14. §-ai még utalást sem tartalmaznak arra, hogy a gyülekezésekkel kapcsolatos közrendvédelmi hatósági tevékenység bármely eleme ne tartozna a Ket. tárgyi hatálya alá.

1.4. Miért indokolt már a bejelentéstől a Ket. alkalmazása?

Nem állja ki a logika próbáját az az érvelés, hogy kizárólag a rendezvényt megtiltó rendőrségi határozat meghozatala során kell a Ket.-et alkalmazni, ugyanis a hatóság különböző döntését megelőzően – függetlenül attól, hogy a bejelentés nyomán hatósági ügy indul-e, vagy csak alkalmazni kell azt – szükségképpen sort kell keríteni a hatáskör és az illetékesség vizsgálatára, valamint a tényállás tisztázására. Az Alkotmánybíróság ezt olyannyira magától értetődőnek tekintette, hogy mindössze rögzítette: „A Gytv. 8. § (3) bekezdésének megfelelően ezért a rendőrség a közterületen tartandó rendezvény bejelentését követően a [Ket.] alapján vizsgálja többek között azt, hogy a gyülekezést közterületre jelentették-e be. Ennek során a rendőrségnek meg kell győződnie arról, hogy van-e hatásköre a bejelentés vizsgálatára: a rendezvény bejelentett helyszíne nem magánterület, és a megjelölt közterület mindenki számára hozzáférhető.”⁷ Ebből pedig szükségszerűen az is következik, hogy valamennyi bejelentés nyomán ugyanaz az eljárás indul meg és zajlik, legfeljebb az esetek elsősorban többségében nem születik a rendezvény megtartását megtiltó határozat. Ugyancsak elképzelhetetlen lenne, hogy csak a később megtiltásra kerülő bejelentések esetében, és nem valamennyi bejelentést követően kerülne sor a tényállás teljes körű tisztázására.⁸

⁷ 3/2013. (II. 14.) AB határozat ABK 2013. 5. szám 171., 177.

⁸ A 30/2015. (X. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ugyancsak részletesen vizsgálta a Ket. alkalmazhatóságának kérdését.

1.4.1. A hatáskör és illetékesség vizsgálata

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság – joghatósága mellett – hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Nem világos azonban, hogy a gyülekezési ügyekben a rendőrség e kötelezettségének minden esetben ténylegesen eleget tesz-e?

Nem lehet jellemző – egyetlen ilyen esetet ismerek –, hogy nem az illetékes rendőri szervnél, hanem a BRFK V. ker. Kapitányságán terjesztette elő a szervező a bejelentését, amelyet a kapitányság illetékesség hiánya miatt tett át a BRFK-hoz.⁹ Ez az áttételi kötelezettség minden esetben fennáll, vagyis praktikusán bármely szervnél előterjeszhető a bejelentés, azt azonban haladéktalanul meg kell küldeni az illetékes szervnek. Ki kell emelni, hogy az ilyen esetekben a bejelentést fogadó szervnek valóban késedelmet nem tűrő módon kell – telefaxon, vagy éppen megfelelően biztosított egyéb elektronikus adatátviteli rendszeren – a bejelentést az illetékes szervhez továbbítani. A bejelentő szemszögéből nézve pedig bármely rendőri szervnél lehetséges a bejelentés akár szóbeli előterjesztése, amely majd az illetékes szervhez kerül áttételre. (Amellett, hogy e megoldás nyilvánvaló haszna, hogy a bejelentő személye egyszerűen azonosításra kerülhet, hordoz jogalkalmazási kockázatot. Ha ugyanis a bejelentéstől a Ket.-et kell alkalmazni, akkor a megtiltásra nyitva álló 48 órás határidő az illetékes rendőri szervhez érkezéssel kezdődik, vagyis az áttétel – akár 8 napos¹⁰ – időtartama abba nem számít be. Eddig nem került bíróság elő olyan ügy, ahol az áttétel időtartamának megítélése felmerült volna, mégis szükséges jelezni, hogy a bejelentő ilyenkor könnyen abba a téves felvetésben lehet, hogy megtiltás hiányában rendezvénye megtartható.)

Azokat a bejelentéseket, amelyek nem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartására vonatkoznak, jellemzően hatáskör hiányában,¹¹ végzéssel utasítja el a rendőrség.¹²

⁹ 2009. április 9-én – vagyis a Gytv.-ben meghatározott háromnapos határidőn belül – került két, április 11-i, Hollán Ernő utcai rendezvény bejelentésre, ezek egyikét azonban nem a megfelelő szervnél tették meg.

¹⁰ Ket. 22. § (2) bekezdése szerint Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

¹¹ Így pl. a budapesti Szabadságtéren felállított ún. ereklés országzászlóhoz bejelentett, több hónapig tartó, folyamatos rendezvény.

¹² A rendőrségi szakzsargon – egyébként helytelen – szóhasználata szerint ilyenkor „Ket.-es” végzést hoz, amelytől megkülönböztetik a „Tiltót”, amelyet egyébként ugyancsak a Ket. szabályai szerint hoznak meg.

1.4.2. A Gytv. hatályának tárgyi keretei

1.4.2.1. *Közterületen kerül-e a rendezvény megtartására*

A Gytv. a közterület fogalmát az általánosnál szűkebben határozza meg, ugyanis a 15. § a) pontja szerint közterület a mindenki számára *korlátozás nélkül igénybevehető* terület, út, utca, tér. A rendőrségnek tényállás-tisztázási kötelezettsége teljesítése körében tehát meg kell győződnie arról, hogy a bejelentésben a rendezvény helyszínéül, vagy útvonalául megjelölt terület valóban – jogi értelemben – korlátozás nélkül igénybe vehető-e. Így fel kell tárni, hogy a megjelölt helyszín az ingatlan-nyilvántartás szerint nem magánterületen fekszik-e,¹³ vagy arra a közterület tulajdonosa közterület-használatot engedett-e másnak.¹⁴

Az előző két esetenél jellemzően nagyobb visszhangra talál a rendőrség döntése, ha a bejelentést arra hivatkozva utasítja el, hogy az adott terület ún. „biztonsági műveleti terület”, vagy személy- és létesítménybiztonsági intézkedéssel érintett terület. Amikor a rendőrség személy- és létesítménybiztosítási intézkedést meghozta (vagyis „biztonsági műveleti területté” nyilvánította az adott területet), ennek a területnek a Gytv. fogalma szerint megszűnt a közterület jellege.¹⁵

¹³ Ezzel megelőzhetőek lehetnek az olyan esetek, mint a Jobbik 2009. február 13-i rendezvényén történtek, amikor a rendőrség tudomásul vette a Budapest Sportaréna elé szervezett rendezvény bejelentését, és csak a rendezvény napján derült ki, hogy a bejelentésben megjelölt helyszín magánterület, és annak tulajdonosa politikai demonstrációhoz nem járult hozzá, így a bejutást sem tette lehetővé. Ennek következtében a Stadionok metróállomás és a helyközi autóbusz-pályaudvar közötti területet foglalta el a tömeg, csaknem ellehetetlenítve ezzel a közösségi közlekedési eszközök megközelítését.

¹⁴ A jelenlegi gyakorlatban amennyiben olyan területre tesznek bejelentést, amely feletti rendelkezés közterület-használati megállapodás alapján kizárólagosan másét illet meg, a rendőrség nem tiltó határozatot hoz, hanem hatáskörének hiányát állapítja meg a Ket. szabályai szerint hozott végzésében, mivel a bejelentés nem tartozik a Gytv. hatálya alá, ugyanis nem mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területre tették. Ld. MAJOROS RÓBERT: Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése. *Közjogi Szemle* 2009/2. 24-30. Hasonló megállapításokat tett a 3/2013. (II. 14.) AB határozat is. (ABK 2013. 5. szám 171., 178.)

¹⁵ A Fővárosi Bíróság két ügyben már 2006 ősze előtt kimondta, hogy a „biztonsági műveleti területté” minősítés együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével”. Az egyik a Terror Háza Múzeum előtti demonstráció miatti területlezárás, a másik pedig a Dohány utcai Zsinagóga előtti terület volt, ahová a biztonsági műveleti területté nyilvánítás miatt nem lehetett más demonstrációt szervezni. Mindkét esetben indult a Fővárosi Bíróság előtt per, amelyekben a bíróság jogerősen megállapította, hogy a biztonsági műveleti területté nyilvánítással elveszítette közterületi jellegét a terület, ezért arra demonstrációt bejelenteni nem lehetett. Bővebben: MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET: „Gyülekezési jogi garanciák – a jogorvoslati rendszer hatékonysága” (Gyülekezési jog – problématerkép részeként) *Közjogi Szemle* 2008/3. A 3/2013. (II. 14.) AB határozat pedig összefoglalóan bemutatja, hogy később a BRFK-nak a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelése elleni panasz elbírálása során a Fővárosi Bíróság 27.K.31.354/2012/9. számú ítélete megállapította, hogy bár a szóban forgó terület „biztonsági műveleti területté” nyilvánítása 2006. október 23-án szükséges és jogszerű volt, annak 2006. november 22. napján történő meghosszabbításáról ugyanez nem volt megállapítható. A meghosszabbításkor ugyanis a BRFK nem jelölte meg, hogy arra milyen okok és körülmények fennállta miatt volt szükség. A Fővárosi Bíróság ezért a rendőri intézkedést aránytalanak minősítette, mert az kellő indok nélkül korlátozta a polgárok mozgásszabadságát és gyülekezési jogát. (A Fővárosi Bíróság az első fokon eljáró BRFK-t új eljárásra kötelezte. A budapesti rendőrfőkapitány 01000-105-

Elkerülhetetlen e helyütt is felhívni a figyelmet arra, hogy a 3/2013. (II. 14.) AB határozat eljárásjogi szempontból nonszensz eredményre jutott azzal, hogy a bejelentés elbírálására jogosult hatóságtól megkívánja, hogy egyfajta előkérdésként vizsgálja meg a személy- és létesítménybiztonsági intézkedés megalapozottságát, illetve a közterülethasználati hozzájárulás megfelelőségét. Ez azokban az esetekben sajátos helyzetet eredményez, amikor a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést a Terrorelhárítási Központ főigazgatója, nem pedig általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv hozta. Ebben az esetben a TEK nem lesz az eljárásnak résztvevője, és az intézkedést – a határozat indokolásán túl – megokolni sincs módja.¹⁶ Erre azonban a rendőrségnek is csak akkor lehetne hatásköre, ha ugyanaz a szerv hozná meg ezeket a döntéseket, mint amelyik a bejelentést elbírálja. Ennek megfelelően nem látok jogszabályi alapot (hatáskör hiánya okán) arra, hogy a rendőrség ezen, a gyülekezési jog gyakorlása szempontjából vitán felül állóan megkerülhetetlen kérdésekben hozott döntéseket akár tartalmi, akár pedig formai szempontból felülvizsgálja. Fontos azonban megjegyezni azt is, hogy a békés gyülekezés joga szabadságjogként ugyan kiemelt szereppel és jelentőséggel bír, mindazonáltal nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely kizárólagosságot, vagy akár csak a más célú közterülethasználatokkal szemben elsőbbséget biztosítana a részére. Kétséges, hogy mennyiben helyes az a gyakorlat, amely szerint a rendőrségnek a bírósági felülvizsgálati eljárás során a TEK, vagy a Készenléti Rendőrség határozatán, mint közokiraton túl azt is igazolnia és bizonyítania kellene, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés arányos.¹⁷

A rendőrségi gyakorlat a legutóbbi időig töretlennek volt tekinthető annyiban, hogy – közterületi jelleg hiányában – hatáskörének hiányát közigazgatási végzésben állapítja meg, így nem is lehet vitás, hogy az eljárás e szakaszában is a Ket. szabályai szerint jár el.¹⁸

1.4.2.2. Gyülekezési jog gyakorlása-e az adott rendezvény?¹⁹

Számtalan olyan közterületi rendezvény kerül bejelentésre, amely nem tartozik a Gytv. hatálya alá,²⁰ azonban e rendezvényeket rendszerint gyülekezésnek tekinti a BRFK.²¹ (Ezzel párhuzamosan az is

300/16/2011.P. számú, 2011. április 4-én kelt határozata már elismerte: aránytalan és ezért jogszerűtlen volt a Kossuth téren alkalmazott személy- és létesítménybiztosítási intézkedés 2006. november 22-ei meghosszabbítása.) (ABK 2013. 5. szám 171., 178.)

¹⁶ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45.258/2013/4., 27.Kpk.45.920/2013/2., 17.Kpk.45.713/2013/2., 27.Kpk.45.265/2013/2. számú végzéseit.

¹⁷ Amint az pl. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45.258/2013/4. végzéséből fakadna

¹⁸ A gyakorlat megváltozásáról ld. a **Error! Reference source not found.** fejezetben írtakat.

¹⁹ Erről bővebben: HAJAS BARNABÁS: A gyülekezési jog tárgya: A gyülekezés fogalma. Új Magyar Közigazgatás 2:(12) 36-48. (2009)

²⁰ Így egy cserkészcsapat rendszeres városi számháborúja, vagy utcai igehirdetések, esetleg választási kampányrendezvények.

²¹ A BRFK 2008. március 15-én ilyenként kezelte az állami-, önkormányzati-, sőt egyes kulturális rendezvényeket is.

megfigyelhető, hogy egyes, egyébként a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények szervezői más szabályok alá „menekülnek”, és rendezvényüket pl. kulturális, vagy éppen sportrendezvényként szervezik meg.)²²

Egy civil szervezet képviselője a BRFK-nál bejelentette, hogy a Fővárosi Bíróság épülete előtt több személy „nem demonstratív jelleggel”,²³ várakozás céljából a Markó utcának a Bírósággal szemben lévő járdaszakaszát veszi igénybe. A vizsgált ügyben²⁴ a BRFK nem adott érdemi választ, nem hozott döntést (tudomásulvétel, megtiltás, hatáskör hiányában elutasítás) a bejelentéssel kapcsolatban. A Gytv. alapján az illetékes rendőri szervnek a szervező által tett bejelentéssel kapcsolatban, a bejelentés tartalmi vizsgálata után több döntési lehetősége is van. Ha azt állapítja meg, hogy a rendezvény nem tartozik a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá, mert például egy kivett esetről van szó (pl. családi vagy kulturális rendezvény), vagy éppen a gyülekezési jog gyakorlásának immanens elemei hiányoznak (pl. egyszemélyes, vagy éppen résztvevő nélküli „gyülekezés”, sajtótájékoztató), akkor végzéssel elutasítja a bejelentést azzal, hogy annak elbírálására nincs hatásköre. A bejelentő ilyen esetben, a rendőrségi tájékoztatást követően, a közterület-használat engedélyezése kérdésében az illetékes önkormányzati szervhez fordulhat.

Az országos rendőrfőkapitány azonban válaszában kifejtette, hogy – a BRFK megállapításaival érdemben egyetértve – a Magyar Gárda tagjai a bírósági előtt nem demonstratív jelleggel várakoztak, cselekményük nem tartozott a Gytv. hatálya alá. A BRFK a bíróság épülete előtti megjelenésről szóló tájékoztatást azért nem kezelhette bejelentésként, mivel az nélkülözte a bejelentés lényegi ismérveit, nem tartalmazott „semmilyen üzenetet vagy állásfoglalást”. Az országos rendőrfőkapitány szerint a BRFK egyértelműen döntött a kérdésben, az érintettek számára megállapítható volt az, hogy tájékoztatásukat nem kezelik bejelentésként, mivel nem került sor a „szervezőkkel” való kapcsolatfelvételre, és más ilyen esetekben „szokásos intézkedésekre”. A BRFK bejelentés hiányában nem mérlegelhette, hogy a várakozás megzavarhatja-e a bíróság működését, sőt eleve már az is kizárt volt, hogy hatáskörének hiányát állapítsa meg.

²² A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint éveken keresztül ilyen volt a budapesti Critical Mass nevű kerékpáros rendezvény.

²³ Nem mellőzhetem megjegyezni, hogy önmagában annak is lehet kommunikációs jogi jellege vagy üzenete, ha egy egyesület tagjai formaruhában, jelentős számban „várakoznak” az éppen az egyesületük felosztatását tárgyaló bíróság épülete előtt. Kérdésként vethető fel, hogy például egy – a tájékoztatásban megjelölnél – nagyságrendekkel nagyobb, akár tizenötezer fős, de „nem demonstratív jelleggel” várakozó tömeg megjelenése, összeverődése milyen következményekkel járhatott volna. A bíróság előtti „várakozással” szembeni rendőrségi fellépésre, annak esetleges felosztatására a Rendőrség a Gytv. alapján – mivel nem annak hatálya alá tartozóként „könyvelték el” – nem lett volna jogi lehetősége. A jelenlévők pedig alappal hivatkozhattak volna arra, hogy ők egy szabályosan bejelentett, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen vesznek részt.

²⁴ OBH 3765/2008 sz. jelentés.

Igaz ugyan, hogy a bejelentésekre vonatkozó szabályozás nem egészen hézagmentes, azonban megfelelő, a gyülekezési törvénnyel összhangban lévő jogértelmezéssel az esetleges problémák orvosolhatóak, megelőzhetőek. Az állampolgároktól érkező valamennyi panaszt, kérelmet, tájékoztatást tartalma, és nem annak elnevezése alapján kell megítélni. Az illetékes rendőri szervhez érkező, közterületen zajló „eseménnyel” kapcsolatos tájékoztatás esetén formai és tartalmi szempontból egyaránt vizsgálni kell, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényre vonatkozó bejelentésről van-e szó. Ha a megalapozott döntés meghozatalához nem áll rendelkezésére megfelelő információ, akkor az érintettet hiánypótlásra felszólítani, megkeresni, tájékoztatni kell, a hallgatás azonban nem lehet követendő magatartás.

Az általam megismert bírósági döntések rendszeresen tartalmazzák azt a fordulatot, hogy a „rendezvény a [rendőrség] által sem vitatottan a Gytv. hatálya alá tartozik”. Mindazonáltal több olyan ügy is volt, amelyben a bejelentett rendezvény nem felelt meg a gyülekezés dogmatikai fogalmának (jellemzően célja nem közéleti kommunikációs cél volt, vagy éppen nem lenne ideiglenesnek tekinthető, esetleg a bejelentésen túlmutató nyilvános információkból kitűnik, hogy a magatartás más miatt – rendezvény nem gyülekezésre irányul, hanem más alapjog gyakorlására, létszáma két főnél kevesebbre csökkent – stb.), azonban ezt sem a rendőrség, sem pedig a bíróság nem vizsgálta, holott a hatáskör hiányát a nem peres eljárás során is észlelni kellett volna.²⁵

A közelmúltban sajtónyilvánosságot is kapott az az eset, amikor a rendőrség a „Több Technót a Parlamentbe! – Technóbarát Magyarországot!” elnevezésű program bejelentése tárgyában hatáskörét megállapító döntést hozott, arra hivatkozva, hogy az kulturális rendezvény, s mint ilyen nem tartozik a Gytv. hatálya alá, ezért a bejelentés elbírálására a rendőrségnek nincs hatásköre.²⁶ A rendőrség a bejelentést később mégis tudomásul vette.²⁷

²⁵ Ld. ... végzéseket

²⁶ http://hvg.hu/kultura/20160526_Lenyomta_a_negyegyed_a_ketharmadot [2016. május 29.]

²⁷ A kérdés vizsgálata egyébként felettébb izgalmas lehetett volna, hiszen hasonló ügyek a német közigazgatási bíróságokon és a Szövetségi Alkotmánybíróságon is előfordultak. A német alkotmánybíróság gyülekezésként megtiltott berlini „Love Parade” és „Fuck Parade” rendezvényekkel összefüggésben helyezkedett erre az álláspontra, egyúttal pedig világos szempontrendszert állított fel az ún. „Pseudo-demo”-k és a valódi gyülekezések elhatárolására. (BVerfG, 1 BvQ 28/01 vom 12.7.2001 [http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20010712_1bvq002801.html]) A gyülekezési jog fogalmának változásával kapcsolatban ld. még KNIESEL, MICHAEL: Versammlungs- und Demonstrationfreiheit. *Neue Juristische Wochenschrift* 39/2000. 2858. továbbá KNIESEL, MICHAEL – POSCHER, RALF: Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003. *Neue Juristische Wochenschrift* 7/2004. 422.

1.4.3. A bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása

Érdekes eredményre vezet, ha a rendőrség bejelentések érdemi vizsgálat nélküli elutasítási gyakorlatát áttekintjük. Közismert eset volt, amikor egy ismert blogger 2008. április 11-i, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeit rövid idővel azok kezdete előtt, motoros futár útján jelentette be.²⁸ E bejelentéseket a rendőrség a Ket. 30. § d) pontjára – ha jogszabály az igény érvényesítésére határidőt állapít meg, és a kérelem elkésett – hivatkozva érdemi vizsgálat nélkül utasította el.²⁹

Távolról sem volt töretlen azonban a rendőrség érdemi vizsgálat nélküli elutasítási gyakorlata: egy korábbi, bírósági felülvizsgálattal helybenhagyott megtiltott bejelentéssel minden, a rendőrség előtt folyó eljárás megtiltás szempontjából releváns tényállási elemmel – a rendezvény időpontjában, helyszínében (útvonalában), létszámában – megegyező újabb bejelentést³⁰ érdemben vizsgált, és a rendezvény megtartását „a rendkívül rövid időn belüli bejelentés”-re hivatkozva tiltotta meg.³¹ Úgy vélem, hogy a hasonló esetekben az érdemi vizsgálat helyett az ismételt bejelentéseket a Ket. 30. § e) pontja, ha pedig a megtiltó határozat bírósági felülvizsgálatára is sor került, a Ket. 109. § (3) bekezdése alapján a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül kellene elutasítani.

Korábban a rendőrségi, az utóbbi időkben pedig a bírói gyakorlatban is megjelent az az – egyébként álláspontom szerint helytelen – értelmezés, amely szerint a távolabbi időpontra bejelentett rendezvény – mivel a bejelentés hatását és a megtiltási okok fennálltát a rendőrség nem tudja megítélni – nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul, ezért a bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye. E kérdés eljárásjogi összefüggéseit a bejelentés legkorábbi időpontjánál tárgyalom.

²⁸ Bővebben ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 2452/2008 sz. jelentését.

²⁹ Ezen, elkésettség miatt a bejelentést elutasító határozatok különlegességét az adja, hogy az országos rendőr-főkapitány ezekkel párhuzamosan az OBH 5642/2007 sz. vizsgálat során már más álláspontot képviselt.

³⁰ A 2009. március 15-i közterületi rendezvényekkel kapcsolatban bővebben: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 2624/2009 sz. jelentését

³¹ Bár az eredményt tekintve nincs túl sok jelentősége, érdemes rámutatni, hogy a rendőrség érvelése egyébként azért is hibás, mert a 75/2008. (V. 29.) AB határozat indokolását a szöveggörnyezetből kiragadva, önálló megtiltási okként értékelte. A hivatkozott AB határozat indokolása egy, a Gytv.-ben nevesített megtiltási ok (ti. a közlekedés más útvonalon nem biztosítható) értelmezéséhez nyújt segítséget akkor, amikor rámutat arra, hogy „a rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén viszont – a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően – kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek.” Vagyis a rendezvény – bejelentéstől számított – rendkívül rövid időn belüli megtartásának megtiltását semmiképp sem önmagában az idő rövidsége, hanem az a körülmény alapozza meg, hogy ennyi idő alatt a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

1.4.4. A tényállás tisztázása

Általában mindössze két tényállási elem tisztázására gondolunk a bejelentésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárás során: rendezvény megtartása súlyosan veszélyeztetné-e a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését, vagy biztosítható-e a közlekedés más útvonalon?³² E megközelítés azonban leegyszerűsítő, ugyanis nincs figyelemmel arra, hogy a tényállás tisztázása során kiderülhetnek olyan körülmények, amelyek adott esetben a bejelentés elutasítását alapozhatják meg.

A bírói gyakorlat során nem önmagában a tényállás tisztázottsága lehet a vizsgálat tárgya, hanem első sorban a rendőrségi döntés indokolásának meggyőző ereje. Több esetben éppen ez volt a rendőrségi döntések gyenge pontja, amelyek alapján azokat a bíróság megalapozatlannak találta.³³

Amint arra a 30/2015. (X. 15.) AB határozat is rámutatott, a Ket. 3. § (1) bekezdésében deklarált hivatalbóliség elvéből fakadóan a rendőrség mint közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, amelynek tisztázása során minden, az ügy szempontjából releváns körülményt figyelembe kell vennie. A Ket. alkalmazásából az is következik, hogy a rendőrség kétféle módon tisztázhatja a tényállást: a rendelkezésre álló adatok alapján, illetve bizonyítási eljárás során.³⁴

1.4.5. Az ügyféli jogállással kapcsolatos jogalkalmazói kérdések

A szervező azonosításával, a bejelentő eljárási képességével, a „szervező szerv”-ről, illetve a bejelentés megtételére való jogosultság vizsgálatáról korábbi munkáimban írtak fenntartása mellett – új elemként – indokolt kitérni arra is, hogy lehetnek-e a rendőrség eljárásban a szervezőn kívüli ügyfelek.

Úgy vélem, hogy a Gytv. rendelkezései, amelyek kizárólag a szervező (bejelentő) eljárási jogait szabályozzák, felfoghatóak a Ket. 15. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazásként, ennek megfelelően pedig a Gytv. a gyülekezési ügyekre „részletesebb ügyfélfogalmat” állapított meg. A rendezvények bejelentését követő rendőrségi eljárást mindezek alapján „egy ügyfeles” eljárásnak lehetne tekinteni. Hasonló eredményre vezet, ha azt a megközelítést fogadjuk el, hogy a bejelentés alapján nem

³² Jelen tanulmány kereteit meghaladja a gyülekezési jog korlátainak vizsgálata.

³³ A teljesség igénye nélkül ld.: „A kérelmezett azonban döntését saját feltevéseire, nem tisztázott, csupán valószínűsített megállapításaira jogszerűen nem alapozhatja.” (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.46.051/2014/2. sz. végzése); „A bíróság megállapította, hogy a kérelmezett döntésében nem adott kellő (a szükséges és elégséges) mértékben számot arról, hogy a közterület használatát engedélyező határozat, illetve a közterület-használati megállapodás mennyiben és miként adott alapot a gyülekezéshez való jog korlátozására. (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.468/2015/2. sz. végzése)

³⁴ Ket. 50. § (1) bekezdés

keletkezik hatósági ügy, hanem „csak” a bejelentés elintézése során kell alkalmazni a Ket.-et, így pedig fel sem merülhet a bejelentőn kívüli (vagyis ellenérdekű) ügyfelek problémája.

A kérdést a bírói gyakorlat árnyalhatta volna, azonban mindössze egyetlen olyan esetről tudni, amelyben a közigazgatási nemperes eljárásban kérelmezett oldalán kívántak beavatkozni. Kérelmüket a bíróság – annak vizsgálata nélkül, hogy (ellenérdekű) ügyféli jogállásukat vizsgálta volna, az eljárás időszerűségére hivatkozva – elutasította ugyan, azonban nem pusztán megjelent érvrendszerük a végzésben, hanem a bíróság mások jogai és szabadságára hivatkozva tiltotta meg a rendezvény megtartását.³⁵ És ez az a momentum, amely igazán érdekessé teszi a kérdést: a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerint „a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”, amely a Ket. 15. § (1) bekezdésnél szigorúbb feltételt állapít meg, mert megkívánja mások jogainak sérelmét, vagyis nem elégszik meg azzal, hogy jogát vagy jogos érdekét az ügy érintse.³⁶

1.4.6. Bejelentés időszerűsége

A bejelentés időszerűségét két szempontból is vizsgálni szükséges. Így nem csak annak van jelentősége, hogy a rendezvény kezdete előtt legkésőbb meddig tehet eleget a szervező a bejelentési kötelezettségének, hanem az is, hogy az adott demonstrációt vagy felvonulást legkorábban mikor jelentheti be a rendőrségen. A Gytv. 6. §-a mindössze a bejelentés legkésőbbi időpontját határozza meg.

1.4.6.1. A bejelentés legkorábbi időpontja

Több európai gyülekezési törvényhez hasonlóan garanciális elem hiányára világít rá, hogy jelenleg nincsen semmilyen szabály arra nézve, hogy legkorábban mennyi idővel a rendezvény előtt van lehetőség a bejelentés megtételére. A jogalkotónak célszerű volna megelőznie azt a helyzetet, hogy meghatározott időpontokra, akár évekre előre lefoglalhassanak gyülekezés céljára egy-egy közterületet. Egy ilyen aprónak tűnő, inkább technikai jellegű, és nem alapjog-korlátozó szabály

³⁵ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság F5.Kpk.46.118/2013/7. számú végzését

³⁶ Azt gondolom, hogy nem lehetett a jogalkotó célja, hogy az ügyféli jogállást minden, mégoly távoli érintettség megalapozza, hiszen ebben az esetben a bejelentés elbírálása során lehetetlen lenne az ügyfelek azonosítása. Megjegyzem, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetének 10. § (1) bekezdése szerint „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy *közvetlenül érinti*, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartásadatot tartalmaz, vagy akivel (amellyel) szemben a hatóság ellenőrzést folytat.” E – közvetlen érintettséget megkívánó – fordulat e probléma orvoslására is alkalmas lehet.
(<http://www.kormany.hu/download/5/c9/a0000/20160401%20EI%20C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20C3%A1%20A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1sr%C3%B3l.zip#!DocumentBrowse> [2016. május 30.]])

beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon megelőzni.³⁷

Különösen élesen jelent meg a probléma a következő esetben: Egy magánszemély 2009 szeptemberében 2010. szeptember 4. napján 16.00 órától 19.00 óráig tartó rendezvényt jelentett be. Budapest Rendőrfőkapitánya végzéssel a kérelmet a Ket. 30. § c) pontja alapján, – arra hivatkozva, hogy „a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul” – érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A végzés indokolása szerint a bejelentés és a rendezvény tervezett időpontja közötti időtartam hosszúsága kizárja a tudomásul vétel vagy az esetleges tiltás kérdésében történő megalapozott döntés meghozatalát, azaz a bejelentés érdemi vizsgálatát. Az indokolás szerint „a bejelentés arra a célra irányul, hogy a Rendőrség egy 2010 szeptemberében esedékes demonstráció vonatkozásában mérlegelje a rendezvény ideje alatt várható közlekedési viszonyokat, a vonulás útvonalán lezajló forgalom nagyságát, a rendezvény idején aktuális esetleges útlezárásokat és eltereléseket, illetőleg az esetleges rendőri biztosítás nagyságát, vagyis minden olyan körülményt, amely alapján a Rendőrség mérlegelni tudja egy rendezvény tudomásulvételét.”

Megvizsgáltam több rendőrkapitánysághoz azonos napra, azonos céllal, és csaknem azonos napirenddel meglehetősen távoli időpontban (2009. novemberi bejelentésben 2010. október 1. napja) tartandó rendezvények bejelentésének kezelését is. A kutatás során megállapítottam, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területére tett bejelentéseket az említett ügyben hozott végzéssel szó szerint megegyező végzésekkel utasította el Budapest Rendőrfőkapitányának rendészeti helyettese. Ezzel szemben az illetékes rendőrkapitányságok egy kivétellel valamennyi bejelentést tudomásul vettek. Egyesek ezek közül kifejezetten értesítették erről a bejelentőt, más esetekben pedig a megtiltásra nyitva álló határidő döntés meghozatala nélkül telt el. Egy esetben a rendőrkapitány – egy alakszerűtlen telefax üzenetben – arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy azt „nem áll módjában elfogadni, tudomásul venni.” Tájékoztatása arra is kiterjedt, hogy a „[bejelentő] által megjelölt helyszínre és időpontra a korábbiakban már rendezvényt jelentettek be, mely demonstrációt a Debreceni Rendőrkapitányság tudomásul vette, arról igazolást adott ki.”

Budapest Rendőrfőkapitánya egy, a tervezett időpontja előtt három hónappal bejelentett rendezvény bejelentését tudomásul vette, továbbá azt javasolta a bejelentőnek, hogy bejelentését a rendezvény előtt mintegy négy hónappal tegye meg. Nincs azonban arra vonatkozó információ, amely legalábbis valószínűsítene, hogy az így megtett bejelentések esetében minden olyan körülményt mérlegelt, illetve objektíve mérlegelhet-e, amely alapján a Rendőrség az adott rendezvényt tudomásul

veszi. Az így felállított bejelentési korlátozásnak azonban semmilyen jogszabályi (nemhogy törvényi!) alapja nincs.

Az elmúlt néhány évben is volt arra példa, hogy egy jelentős területlezárással, illetve közlekedési korlátozással járó delegáció érkezéséről (így pl. George W. Bush, az Amerikai Egyesült Államok akkori elnökének 2006. júniusi budapesti látogatása) még 3-4 hónappal korábban sem lehetett az érintett rendőri szervnek tudomása, ugyanis arról csak később, néhány nappal korábban született döntés. Ugyanígy előfordulhat, hogy a természeti jelenségek (árvíz, csapadék, tűzvész, egyéb természeti katasztrófák), balesetek stb. miatt néhány nap, esetleg hét alatt oly mértékben megváltoznak a körülmények, hogy azok következtében a rendezvény megtartása esetén a közlekedés más úton nem lesz biztosítható. Mindez pedig akár a kezdő időpont előtt három nappal bejelentett rendezvény esetében sem zárható ki. Álláspontom szerint ezért a BRFK önkényesen alakította ki azt a gyakorlatot, miszerint a 3-4 hónapnál korábbi bejelentéseket jogszabályi felhatalmazás nélkül elutasítja.

Kutatásaim szerint a Rendőrség bejelentések tudomásulvételére vonatkozó gyakorlata nem egységes. A BRFK-n kívül egyetlen rendőri szerv sem tekintette a 11 hónappal korábban megtett bejelentéseket „nyilvánvalóan” lehetetlen célra irányulónak, azokat vagy tudomásul vette, vagy pedig éppen az adott helyszínre korábban (!) bejelentett más rendezvényre hivatkozva nem vette tudomásul. Az általam megismert rendőrségi jogalkalmazói gyakorlat olyan szembetűnő eltéréseket mutat, amely a rendezvény bejelentésének jogintézményének kiszámíthatóságát egyenesen kizárta teszi!

A BRFK 2009-ben önkényesen alakította ki azt a gyakorlatot, miszerint a 3-4 hónapnál korábbi bejelentéseket – arra hivatkozva, hogy azok nyilvánvalóan lehetetlen célra irányulnak – jogszabályi felhatalmazás nélkül elutasította.

Az elmúlt néhány évben a korábban a rendőrségi gyakorlatból kikopni látszó „túl korai bejelentés” miatti – Ket. 30. § c) pontja szerint mint nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló kérelem – érdemi vizsgálat nélküli elutasítás a bírósági gyakorlatban nem csak megjelent, hanem meghatározóvá is vált.³⁸ Olyannyira, hogy a bíróság esetenként meg is változtatta a rendezvény megtartását megtiltó határozatot, és kimondta, hogy a bejelentés nyilvánvalóan lehetetlen célra irányult.³⁹ Ezzel összefüggésben rá kell mutatni arra, hogy a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat a bíróság végzését megsemmisítette, azonban azt nem vizsgálta, hogy a Ket. 30. § c) pontja gyülekezési ügyekben a bejelentés túl korai időpontja miatt egyáltalán alkalmazható-e.

³⁸ 11.Kpk.45.230/2014/2; 17.Kpk.45.531/2014/2.

³⁹ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzését

Álláspontom szerint a bejelentés legkorábbi időpontjával kapcsolatos kérdések jogalkalmazással nem orvosolhatóak, elengedhetetlen, hogy a Gytv. – pl. a lengyel⁴⁰ vagy éppen bajor⁴¹ gyülekezési törvényhez hasonlóan – meghatározza a bejelentés legkorábbi időpontját, ugyanis jelenleg is vannak száz évre előre bejelentett március 15-i és október 23-i rendezvények Budapesten.⁴²

1.4.6.2. A bejelentés legkésőbbi időpontja

A bejelentés előterjesztésére nyitva álló határidőt a rendezvény kezdő időpontjához képest határozza meg a Gytv. 6. §-a, amikor úgy rendelkezik, hogy a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendőrségnek⁴³ legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni.⁴⁴ E rendelkezést a korábbi rendőrségi gyakorlat úgy értelmezte, hogy a rendezvényt megelőző harmadik nap után benyújtott bejelentéseket elkészttségük miatt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ennek pedig az lett a folyománya, hogy semmilyen körülmény nem tette lehetővé, hogy elkésztten bár, de mégis megfelelően bejelenthesse a szervező a rendezvényét.

A Gytv. 14. § (1) bekezdése eredetileg úgy rendelkezett, hogy „ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja.”

Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatáig az említett rendőrségi gyakorlat egyúttal a rendezvény kötelező felosztatását is előrevetítette. Miután e határozatában az Alkotmánybíróság a felosztatási okok közül a rendezvény bejelentésének hiányát megsemmisítette, a korábbi gyakorlat is megváltozott.

⁴⁰ Az 1990. július 5-i lengyel gyülekezési törvény (Ustawa z dnia 5 lipca 1990r. Prawo o zgromadzeniach) 7. cikk 1. pontja szerint 30 napnál korábban nem lehet a rendezvényt bejelenteni

⁴¹ Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) Vom 22. Juli 2008 (GVBl S. 421) BayRS 2180-4-I 13. § két éves határt állapít meg.

⁴² http://nemtetszikarendszer.blog.hu/2012/01/19/szaz_evre

⁴³ A rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak.

⁴⁴ Anélkül, hogy állást foglalnék abban a kérdésben, hogy megfelelő-e a háromnapos határidő, megjegyezném, hogy 1968 óta Ausztriában ez mindössze 24 óra. HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360. A német VersG 14. § (1) bekezdése szerint pedig 48 óra. Mindezek alapján elképzelhetőnek tartanám a jelenleginél rövidebb, órákban meghatározott határidő megállapítását. Éppen a határidő növelésére vonatkozó javaslata miatt fogalmazott meg Halmai Gábor az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese OBH 5205/2002. jelentésének kritikáját, amelyben a bejelentési határidő meghosszabbítását javasolta. HALMAI GÁBOR: Jogvédelem, vagy jogkorlátozás? : Az ombudsmanhelyettes a gyülekezési jogról. *Fundamentum* 2003/1. 116-121. A Public Order Act 1986 11. § 5. bekezdése a nyilvános felvonulások (public processions), a Serious Organised Crime and Police Act 2005 132-138. §-ai pedig a londoni Parliament Square-en tartandó tüntetések bejelentésének legkésőbbi időpontjaként azonban meglehetősen hosszú – hat teljesen nap – határidőt ír elő.

Hangsúlyozandó azonban, hogy az Alkotmánybíróság sem a Gytv. bejelentési kötelezettségre, sem pedig a bejelentés határidejére vonatkozó rendelkezését nem semmisítette meg. A jogalkotó a bejelentés elmulasztását, illetve annak indokolatlan késedelmét szabálysértési tényállásban⁴⁵ rendeli büntetni.⁴⁶

Nem ismert azonban a határidőn túl megtett bejelentések, valamint a bejelentés elmulasztása miatti szabálysértési bírói gyakorlat.

1.4.7. A bejelentés formai vizsgálata

A Gytv. 7. §-a zártfajú felsorolásban határozza meg a bejelentés kötelező elemeit, amelyeket meghaladóan a rendőrség sem igényelhet a bejelentőtől adatokat.⁴⁷ Ki kell emelni, hogy a két megtiltási ok fennállásának megállapításához elengedhetetlenül szükséges mértéken túl a rendőrség – ezen eljárásában – nem vizsgálhatja a bejelentésben megjelölteket. A bejelentett napirend, vagy a rendezvény céljának vizsgálata ugyanis könnyen valamiféle cenzúrához vezethet. Miként arra az ombudsman az OBH 2452/2008 sz. jelentésében is utalt, a gyülekezési jogra mint kommunikációs jogra is vonatkozik, hogy érték- vagy igazságtartalmától függetlenül áll védelem alatt. A rendőrség tehát semmilyen módon nem minősítheti a bejelentő (szervező) szándékát, azt, hogy a bejelentés mire „irányul”. A hivatkozott jelentés közzététele után született 75/2008. (V. 29.) AB határozat kifejezetten utal *az ún. tartalmi semlegesség* követelményére. „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”⁴⁸ Az Alkotmánybíróság szerint a tartalmi semlegesség elvéből következően nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások. A rendőrségnek – amennyiben szükséges – minden bejelentett és tudomásul vett rendezvényt megfelelő erővel biztosítani kell, céljától, időtartamától vagy éppen a résztvevők létszámától függetlenül azonos módon, a diszkrimináció tilalmát szem előtt tartva. Természetesen a

⁴⁵ Ld. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 189. §-ában büntetni rendelt gyülekezési joggal visszaélés tényállását.

⁴⁶ Hasonlóan KÖRTVÉLYESI ZSOLT: Orvosi javallat ellenére amputálva. Terhel, de nem kötelez? A gyülekezési törvény szerinti bejelentési kötelezettségről. *Belügyi szemle*, 2010. 11. sz. 70-82.

⁴⁷ 7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

- a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
- b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
- c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;
- d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.

⁴⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179.

rendezvény biztosításának megtervezése során nem pusztán lehetősége, hanem kötelessége is a rendőrségnek a bejelentésben közölt információk értékelése.

A BMr. 3. §-a értelmében ha a bejelentés ezeket nem, vagy hiányosan tartalmazza, a rendőrség – a személyesen benyújtott vagy szóban tett bejelentés esetén az átvevő, illetve a bejelentést felvevő rendőri szerv – hívja fel a szervező figyelmét, határidő megjelölésével, a hiány pótlására. Postán érkezett bejelentés esetén – a rendezvény tervezett időpontjától függően – a hiánypótlásra való felhívás írásban, postai úton vagy közvetlen megkereséssel történik. A felhívás másodpéldányát, illetve a megkeresésről szóló feljegyzést az ügyirathoz kell csatolni. A személyesen benyújtott bejelentés hiánypótlását a szervező helyben, azonnal elvégezheti. Ha a hiány helyben nem pótolható – szóbeli és írásos bejelentésnél egyaránt – a hiánypótlásra történt felhívást és a megjelölt határidőt jegyzőkönyvbe kell foglalni. A BMr. szerint hiánypótlásra legkorábbi határidőként a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőző harmadik nap jelölhető meg. Természetesen, ha a szervező a hiánypótlást a megjelölt határidőn belül teljesíti, a bejelentést időben megtettnek és szabályszerűnek kell tekinteni. Ha a hiányt határidőre nem pótolja, a rendőrség a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

A Ket. 33. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az általános ügyintézési határidőnél rövidebb határidőt bármely jogszabály megállapítson. Ennek megfelelően a Gytv. és a BMr. – tartalmilag az általánosnál lényegesen rövidebb – ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása – eljárásjogi szempontból – nem okozhatna nehézséget. A bírósági gyakorlatban a bejelentés elbírálására (a rendezvény megtiltására) nyitva álló 48 órás határidő megtartásának kérdése nem általában, hanem kizárólag a döntés megváltoztatásával, illetve visszavonásával összefüggésben merült fel eddig, ezért ezt bővebben ott tárgyalom.

1.4.8. A megtiltási okok fennállásának vizsgálata

Az előzőekkel ellentétben a jelen pontban bemutatott esetekben a rendőrség Ket. szerint meghozott határozatban tilthatja meg a rendezvény megtartását, ha annak feltételei fennállnak. Figyelemmel arra, hogy a döntés a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozásához vezethet, különös gondossággal és körültekintéssel indokolt a tényállást tisztázni, és a megtiltási okok fennállásának vizsgálatát elvégezni.

1.4.9. A közlekedésrendészeti „szakvélemény”

Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy a közlekedés más útvonalon való biztosíthatósága alapvetően szakkérdés. A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges

annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a Törvény valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a Törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével.⁴⁹ Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy a rendőrség közrendvédelmi szervezeti egysége a közlekedési szervezeti egységet kéri fel „szakvélemény készítésére”, amely a gyakorlatban a demonstrációval érintett területre vonatkozó közlekedési hatástanulmány. Ez a „szakvélemény” tartalmazza, hogy a közösségi közlekedés más útvonalra áterelhető-e, hogy mekkora az áteresztő képessége annak a területnek, csomópontnak, útkereszteződésnek, amit érint a demonstráció, milyen hatása van az egyéni közlekedőkre, vagy hogyha járdán kívánnak demonstrálni, akkor ez a gyalogos forgalmat mennyiben akadályozza. Nem veszélyes-e ez, pl. a gyalogosoknak le kell-e lépni az úttestre, az autók közé.

Igaz ugyan, hogy a BMr. hivatkozott rendelkezései szakvéleményről szólnak, azonban a különböző szolgálati ágak együttműködése – lévén ugyanannak a hatóságnak különböző szervezeti egységei – semmiképp nem tekinthető szakértői tevékenységnek, így az annak eredményeként létrejövő dokumentum sem tekinthető szakvéleménynek. A Ket. 58. § (1) bekezdése szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, *ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel*. Ugyanazon rendőrkapitányság, vagy a Budapesti Rendőr-főkapitányság különböző szervezeti egységei esetén az eljáró hatóságnak fogalmilag kell rendelkeznie a megfelelő szakértelemmel, ellenkező esetben ugyanis nem a közlekedési szolgálati ágtól, hanem *szakértőtől* kellene a szükséges szakértői véleményt beszerezni.

A jelenlegi – imént ismertetett – szisztémával szemben megfogalmazható kritika, a „szakvélemény” megállapításai, ennek következtében pedig annak megalapozottsága gyakorlatilag nehezen ellenőrizhető. A 2008. júliusi budapesti LMBT menet megtartását a budapesti rendőrfőkapitány arra hivatkozva tiltotta meg, hogy az Andrásy út teljes és tartós lezárása miatt – pl. mivel az érintett területen a kötött pályás BKV járatok nem válthatóak ki, stb. – a közlekedés nem biztosítható más útvonalon. Határozatát a főkapitány utóbb visszavonta, és az új döntést megalapozó újabb „szakvélemény” – változatlan tényállás mellett – a korábbi szakvéleménnyel ellentétes álláspontra helyezkedett, így pedig nem volt akadálya a rendezvény tudomásul vételének.

⁴⁹ BMr. 4. § (3)-(4) bekezdései

1.5. A felhasználható bizonyítási eszközök köre

Úgy gondolom, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárásban is érvényesülnie kell a Ket. szabad bizonyítási rendszerének, így valamennyi, a Ket.-ben szabályozott bizonyítási eszköz – az eljárás sajátosságaira is figyelemmel – megfelelően alkalmazható. Az esetek többségében az egyes bizonyítási eszközök pedig alkalmasak lehetnek arra, hogy törvényi szinten nem szabályozott, sokszor pedig szokáson alapuló, és leginkább a józan ész diktálta eljárási cselekményeknek megfelelően szabályozott háttérrel biztosítsanak.

Így a bejelentővel/bejelentőkkel – különösen konkuráló rendezvények esetén – folytatott BMr.-ben meghatározott egyeztetés helyét a Ket. 62. §-a szerinti tárgyalás, vagy az ügyfél meghallgatása vehetné át, a rendezvény helyszínének bejárása, ténylegesen nem más, mint a Ket. 56. §-ában szabályozott helyszíni szemle. Ugyancsak biztos, és garanciákkal körülbástyázott szabályokon alapulna más személyek – pl. szakértő, vagy éppen a bejelentő Gytv. 5. § b) és c) pontja szerinti meghatározása miatt tolmács – részvétele a bejelentést követő eljárásban.

1.6. A jogorvoslati rendszer sajátosságai

A Gytv. 9. § (1) bekezdésének első mondata szerint a rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. E rendelkezés a Gytv. elfogadása óta változatlan, így fogalomrendszerét is az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) tükrében kell értelmezni, amelynek 42. §-a úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási szerv mind az ügy érdekében, mind az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozatot hoz. Az Áe. határozat-fogalma tehát a Ket. döntés-fogalmának jelentésével is azonosítható, nem csak az ügy érdekében hozott határozat fogalmával.

A Ket. hatálybalépése és a 3/2013. (II. 14.) AB határozat között kialakult gyakorlat szerint az ügy érdekében hozott, rendezvény megtartását megtiltó határozatok esetében nyílt meg az út a Gytv. szerinti bírósági felülvizsgálata előtt, az ügyben hozott, a bejelentést a Ket. 30. §-a alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzéssel szemben pedig a Ket. 98. § (3) bekezdés b) pontja alapján

fellebbezésnek volt helye. A tapasztalatok szerint ezzel pedig ideális esetben is jelentős késedelemmel kerülhetett a döntés a bíróság elé.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság határozatában rámutatott, hogy – ugyan az Áe. hatályon kívül helyezésével e jogegységi határozat meghaladottá vált, és a 6/2010. (XI. 25) Közigazgatási jogegységi határozat értelmében nem is alkalmazható – a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozatban foglalt dogmatikai megállapítások relevánsnak tekinthetők. Eszerint pedig a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozata az Áe. 72. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntésnek minősül.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a hatáskör hiányát megállapító határozat azonban a bejelentő gyülekezéshez való jogának az elbírálását is kizárta, ügye nem kerülhetett olyan szakaszba, amelyben érdemi határozat születhetett volna. Ebben az esetben ezért a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen egy érdemi elutasítást eredményezett. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra is, hogy a bíróságnak az érdemi felülvizsgálat során kell döntenie arról, hogy a rendőrség végzésében a rendezvény megtartásának akadályául megjelölt, az adott helyszínre szóló közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, és indokolt volt-e a használati megállapodás megkötése.⁵¹

1.7. A Ket. gyülekezési ügyekben való alkalmazásával összefüggő további kérdések

Azok érvei, akik a Ket. rendelkezéseit kizárólag a rendezvény megtartását megtiltó határozat meghozatalától tartják alkalmazandónak, jellemzően a következő – mindeddig a gyakorlatban fel nem

⁵⁰ Feltéve, hogy a bejelentő gyülekezési ügyben hozott másodfokú végzés ellen előterjesztett keresetét nem hónapokkal később, egy ombudsmani megkeresést követően továbbították a bírósághoz. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének OBH 1549/2007 sz. jelentése szerint „A panaszos társadalmi szervezetnek a Budapesti Rendőr-főkapitányság gyülekezési joggal összefüggő döntése ellen benyújtott keresetét a főkapitányság hivatalvezetője 2006. december 20-án továbbította az ORFK illetékes szervezeti egységéhez, a Fővárosi Bíróság 2006. november 9. napján kelt, a panaszos által a BRFK korábbi, azonos tárgyú határozata ellen benyújtott keresetet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzéssel együtt. Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatót arról, hogy az ORFK Perképviselési Osztályán „azt feltételezték, hogy a közigazgatási per már lezárult, és az ügy további intézkedést nem igényel.” Az ORFK 2007. január 26. napján szerzett tudomást arról, hogy a panasszal érintett esetben a kereseti kérelem nem került továbbításra a bíróságra. 2007. január 30. napján a keresetet, az érdemi ellenkérelmet, valamint az előzményi iratokat az ORFK megküldte a Fővárosi Bíróságra, amely oda 2007. február 5. napján érkezett meg.”)

⁵¹ 3/2013. (II. 14.) AB határozat (ABK. 2013. 5. 171., 178-179.)

merült – kérdéseket fogalmazzák meg: miként érvényesülnek az eljárási határidők; felfüggeszthető-e az eljárás; mennyi időn belül kell a bejelentőnek a hiánypótlást teljesítenie; érvényesülhet-e a Ket. ügyfél-fogalma ezekben az eljárásokban; miként vehető igénybe például szakhatóság vagy szakértő.⁵²

1.7.1. Eljárási határidők

A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján az általános ügyintézési határidőnél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. A Gytv. határidőkre vonatkozó rendelkezései azonban más módon határozzák meg a rendőrség számára az ügy elintézésére nyitva álló időt. A bejelentés előterjesztésének határidejét a rendezvény megtartásának tervezett időpontjához viszonyítva – ezt legalább három nappal megelőzően – határozza meg, és ehhez az időponthoz képest 48 órán belül van a rendőrségnek lehetősége a rendezvény megtartását megtiltani, majd e határozatot 24 órán belül kell a szervezővel közölni. Ezek – a Ket.-ben meghatározotthoz képest – valóban rövidebb eljárási határidők tehát jellemzően egymáshoz képest, mintegy relatív módon kerülnek meghatározásra. Az eljárási határidők betartása általában nem okozott nehézséget a rendőrség számára.

Több esetben előfordult azonban, hogy a rendőrség nem a Gytv.-ben meghatározott határidőben hozta meg a rendezvény megtartását megtiltó határozatát. Így a 01000/24005/1/2013. ált. számú döntés felülvizsgálata során a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45.454/2013/4. számú végzésében megállapította, hogy a rendőrség a bejelentést követően 17 nappal (de a lefolytatott egyeztetés után is 9 nappal) hozta meg megtiltó határozatát. A bíróság rámutatott, hogy „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott 48 órás határidő anyagi jogi természetű határidő, azaz a kérelmezett részére nyitva álló azon időtartam, amely alatt a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. A határidő anyagi jogi természetéből⁵³ pedig az következik, hogy amennyiben a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a [rendőrség] nem tiltja meg a rendezvény megtartását, azt tudomásul vettnek kell tekinteni, és azt követően a rendezvény kapcsán tiltó határozat nem hozható.”

⁵² A Fővárosi Bíróság 20.Kpk.46.203/2011/2. sz. végzésével elbírált ügyben a kérelmező javasolta szakértő kirendelését, ezt azonban a bíróság arra hivatkozva utasította el, hogy a Gytv. 9. §-ában biztosított háromnapos határidő alatt ez nem teljesíthető.

⁵³ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzésében ezzel ellentétben arra helyezkedett, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott határidő nem anyagi jogi, hanem eljárási határidő, amely az új eljárásra kötelezéssel indul.”

1.7.2. Az eljárás felfüggesztése

A Gytv. nem tartalmaz az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezést. A Ket. 2016. január 1-e óta hatályos 32. § (1) bekezdése szerint törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Mivel a Gytv. nem tartalmaz az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezést, arra kizárólag a jogutódlással kapcsolatos vita miatt van lehetőség. Az igazi problémát azonban az jelenti, hogy az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik.

Visszaulva a tényállás tisztázásánál írtakra, úgy vélem, hogy nehezen volna elképzelhető olyan előzetes kérdés, amelyben az eljárás más hatóság hatáskörébe tartozik. Az egyetlen, az ügy érdemi eldöntését érintő, más szerv hatáskörébe tartozó kérdés lehet, hogy az adott közterület használatát a tulajdonos önkormányzat átengedte-e, azonban ez még megengedő törvényi szabályozás esetén sem alapozhatná meg a felfüggesztést: a közterület-használatról ilyenkor az önkormányzat megfelelő szerve már döntött, legfeljebb annak eredményéről kell a rendőrségnek a tényállás tisztázása körében tájékozódnia. Ugyan a személy- és létesítménybiztonsági intézkedést más szerv (Terrorelhárítási Központ, Parlamenti Őrség) is meghozhatja, az arról szóló határozatot azonban nyilvánosságra kell hozni, ezért nem szükséges az eljárás felfüggesztése.

Mindezek alapján tehát az eljárás kötelező felfüggesztésére a Ket. rendelkezései alapján nem kerülhet sor, arra azonban – az eddigi tapasztalatok szerint – szükség sincs.⁵⁴

Az eljárás felfüggesztésére irányuló bejelentői kérelem teljesítését – amennyiben az indokolt – elképzelhetőnek tartom ugyan, azonban a rendezvény tervezett időpontját megelőzően mindenképp el kell intézni az ügyet, vagyis a szükségeshez képest a rendezvény megtartását meg kell tiltani, vagy a bejelentést tudomásul kell venni. Ellenkező esetben ugyanis a gyülekezési jog érvényesülését a felfüggesztett eljárás legalábbis veszélyeztetné.

1.7.3. A hiánypótlás

A hiánypótlással kapcsolatos aggályok sem tűnnek megalapozottnak, ugyanis a kérdést a BMr. 3-4. §-ai a szükséges pontossággal rendezik. Ki kell emelni, hogy a hiányok pótlása a Gytv. 7. §-ában

⁵⁴ Ha pedig a 48 órás határidő valóban nem eljárási, hanem anyagi jogi határidő, legfeljebb ezen belüli időtartamra lehetne felfüggeszteni az eljárást, ennek pedig nyilván semmi értelme nem volna.

meghatározottakon nem mutathat túl, azokról pedig – külön hiánypótlási felhívás nélkül is – a tényállás tisztázása során a bejelentő nyilatkozata könnyen beszerezhető.

Mindazonáltal – éppen a „kölcson vett Ket.”-hez kapcsolódóan – az is felvethető, hogy ha a bejelentés nem kérelem, hanem a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben szabályozott bejelentéshez hasonló jogintézmény, akkor a hatósági eljárás nem kérelemre, hanem hivatalból indul, és fogalmilag sem lehet szó hiánypótlásról.

1.7.4. Kell-e határozatot hozni a rendezvény tudomásulvételéről?

A Ket. 71. § (2) bekezdése szerint, ha az ügyfél kérelme (bejelentése) jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot – feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, és a kérelmezett jog gyakorlásáról szóló függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye –, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása. Az idézett rendelkezés alapján abban az esetben adható a fenti kérdésre igenlő válasz, ha a rendezvény bejelentése során nincs ellenérdekű ügyfél.

1.7.5. A döntés megváltoztatása, vagy visszavonása

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45.454/2013/4. számú végzésében rámutatott, hogy a rendőrség ugyan „helytállóan hivatkozott arra, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése szerint a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók, azonban a Ket. 97. § (3) bekezdése a közigazgatási döntés hivatalbóli felülvizsgálatáról rendelkezik, a Ket. IV. fejezete pedig a hatóság döntéseként kizárólag a határozatot és a végzést említi. Következésképpen a Gytv. szerinti tudomásulvétel nem minősíthető a Ket. szerinti döntésnek, így annak saját hatáskörben történő felülvizsgálata fogalmilag kizárt.”

A 27.Kpk.45.093/2014/2. ügyben hasonló eredményre jutott a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság. Kifejtette, hogy a Ket. 71. § (1) bekezdése értelmében a hatóság – meghatározott kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. A bíróság szerint „a Ket. ezen rendelkezése értelmében tehát a hatóság kétfajta döntést hozhat: határozatot, avagy végzést.”

Kifejtette továbbá, hogy „a Gytv. 8. § (1) bekezdése értelmében a rendőrség a bejelentés alapján két dolgot tehet: vagy a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül határozattal megtiltja a rendezvény megtartását, vagy a bejelentést tudomásul veszi, utóbbi esetben nem hoz sem határozatot, sem végzést, vagyis nem hoz alakszerű döntést. Amennyiben pedig alakszerű döntés a

bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül nem születik, mert a rendőrség a rendezvény megtartását nem tiltja meg, annak visszavonására sem kerülhet sor, ugyanis döntés hiányában annak visszavonása sem lehetséges, az fogalmilag kizárt. Mindebből pedig az következik, hogy a rendőrség bírósági felülvizsgálatával érintett határozata jogszabálysértő, a rendőrség ugyanis a Ket. 114. §-ában és a Ket. 97. § (3) bekezdés a) pontjának megsértésével rendelkezett a »tudomásulvétel« visszavonásáról, arra ugyanis nincs jogszabályi lehetőség.”

Úgy vélem, hogy a bíróság ezekben az ügyekben helyesen állapította meg, hogy a bejelentés tudomásul vételét nem vonhatta volna vissza a rendőrség, azonban az érvrendszere hibás volt. A bíróság által követett formalista jogértelmezés ugyanis ellentétes eredményre jutna, ha a rendőrség a tudomásulvételtől is hozna alakszerű döntést, amelyet ekként visszavonhatónak tekinthetne. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a megtiltásra nyitva álló – anyagi jogi jellegű – határidő eltelte után a Gytv. nem teszi lehetővé más döntés meghozatalát. Álláspontom szerint azért nem lett volna helye a tudomásulvétel visszavonásának, mert a Ket. 114. § (3) bekezdése kimondja, „a döntést a hatósági nyilvántartásba, illetve a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés, valamint az állampolgársági bizonyítvány ténymegállapítása kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.” A gyülekezési jog gyakorlása azonban nem pusztán a rendezvény megtartását jelenti, hanem a részvétel mellett annak részjogosultsága a szervezés és a vezetés joga is. Ennek megfelelően a tudomásul vett rendezvény szervezője jóhiszeműen szerzett jogot demonstrációja megszervezéséhez, és ha ehhez hozzáfogott, akkor azt nyilvánvalóan gyakorolja is.

1.8. Megváltoztatás a bírósági eljárásban?

Mindössze két, általam ismert ügyben merült fel a rendőrségi döntés megváltoztatásának kérdése. (Elttekintve attól, hogy a megtiltó határozat hatályon kívül helyezése gyakorlatilag egyébként éppúgy „viselkedik”, mint egy megváltoztatás, hiszen eredményeként a gyülekezés az adott helyen és időben megtarthatóvá válik.)

Az egyik esetben a rendőrség a Ket. 30. § c) pontja alapján a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül utasította el.⁵⁵ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ebben az ügyben nem egyszerűen hatályon kívül helyezte a rendőrség határozatát, hanem a felülvizsgálati kérelmet elutasította és a

⁵⁵ Ebben az esetben a „lehetetlenség” nem a távoli időpont, hanem egy nagyobb területlezáráson alapult volna.

rendezvény megtartását megtiltotta.⁵⁶ A másik esetben a rendőrség a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva a rendezvény megtartását megtiltotta. Ebben az ügyben a bíróság úgy foglalt állást, hogy a felülvizsgálati kérelem nem teljesíthető, mert a bejelentés nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul, amelyet a rendőrségnek érdemi vizsgálat nélkül kellett volna elutasítania.⁵⁷ Utóbbi döntést a bejelentő alkotmányjogi panasszal támadta, melyet az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatával bírált el. Ebben rámutatott, hogy a közigazgatási bírósági eljárásokban hozható határozatokat a Pp. 339. § szabályozza. Ez teszi lehetővé a „törvény eltérő rendelkezését”, amely alapján a Pp.-ben foglaltakhoz képest a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján indult felülvizsgálati eljárás tekintetében a Gytv. 9. § (2) bekezdése speciális eljárási szabályokat rögzít. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezések tiltásával kapcsolatos felülvizsgálat körében megállapítható, hogy a jogkövetkezmények köre szűkebb, a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg és a Pp. 339. § (3) bekezdésében foglalt új eljárásra sem kötelezheti az eljáró hatóságot, amennyiben a bíróság „más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.” A Gytv. 9. § (2) bekezdése szerint a bíróság két dolgot tehet: „[h]a a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja.” A gyülekezést megtiltó határozatok felülvizsgálata esetében a bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak csupán kasszációs jogköre van. A kérelem érdemi vizsgálata után, ha a kérelemmel a bíróság egyetért, úgy hatályon kívül helyező végzése meghozatalával maga vonja le ennek a következményét, egyébként pedig elutasító döntést hoz.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panaszban állított jogorvoslathoz fűződő jog sérelmét lényegében az okozza, hogy a bíróság valójában egy közigazgatási határozatot megváltoztató döntést hozott, amelyre azonban a Gytv. speciális eljárásjogi szabályai alapján nem lett volna lehetősége, hiszen reformatórius jogköre a Gytv. 9. § (2) bekezdése alapján nincsen. Az Alkotmánybíróság szerint a végzés indokolásából kiderülő „megváltoztató jelleg” olyan kirívó törvénysértésként értékelhető, amely eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, mivel a törvénysértések következtében nem érvényesülhetett a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma.⁵⁹

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozata után a jövőben nem kell reálisan a közigazgatási döntés nemperes eljárásban történő megváltoztatásával számolni.

⁵⁶ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság F5.Kpk.46.118/2013/7. számú végzését

⁵⁷ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzését

⁵⁸ Indokolás [23]

⁵⁹ Indokolás [27]