
A gyülekezési jog alanyai és a jogorvoslatok

Hallók Tamás*

A közjogi rendszerváltás első törvényei közé tartozott a *gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény* (a továbbiakban: *régi Gytv.*). Nagy erénye, hogy széleskörűen lehetővé tette a különböző rendezvények megtartását, az államra csupán a biztosítást és a más jogokkal és érdekekkel való összeütközés esetén való fellépést helyezte. A 2000-es évek közepétől kezdve a gyakorlatban azonban több kérdés is felvetődött. 2018-ban pedig a parlament új törvényt fogadott el, a *gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt* (a továbbiakban: *Gytv.*).

Vizsgálódásom középpontjában a gyülekezési jog alanyai állnak a korábbi és a mostani szabályok tükrében. Vizsgálom, hogy kik lehetnek alanyok és milyen jogaik, kötelességeik vannak. Különösen figyelek az általuk kezdeményezhető jogorvoslatokra, amelyek alkalmazása, vagy a hatáskörrel rendelkező bíróságok köre vethetnek fel kérdéseket.

1. Egyes alanyisággal kapcsolatos kérdések

A régi Gytv. a gyülekezési jog alanyaira három fogalmat használ, az egyik a *szervező*, a másik a *rendező*, a harmadik pedig a *résztevő*. Az új gyülekezési törvény pedig négy kategóriát ismer, a *szervezőt*, új kategóriaként a *vezetőt*, emellett pedig a *rendezőt* és a *résztevőt*.

Résztevő bárki lehet. Ezt korábban az Alkotmány és ma az Alaptörvény is egyértelműen rendezi. Az *Alkotmány 62. §-a* szerint a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. A régi Gytv. ehhez hozzátette, hogy a gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer és biztosítja annak szabad gyakorlását. (1. §) Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerint pedig *mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez*. Tehát a gyülekezési jog mindenkit megillet, azaz emberi jog. Tehát bárki, függetlenül attól, hogy magyar vagy külföldi, részt vehet egy rendezvényen.

A *szervező fogalmát* a Gytv. meghatározza: aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti, továbbá a gyűlést

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék.

megszervezi, és azt vezeti. [3. § (1) bek.] A szervezők köre már szűkebb, a törvények itt már korlátozást tartalmaznak.

A régi Gytv. szerint eredetileg a rendezvény szervezője magyar, illetőleg magyarországi tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár lehetett. (5. §) A 2007. évi I. törvénnyel azonban ez módosult. Eszerint szervező lehet

a) magyar állampolgár,

b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkeznek, vagy

c) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

Tehát korlátozottan külföldiek is lehetnek szervezők, más EU tagállam polgárai és egyéb államokból a letelepedett, bevándorolt jogállásúak és a tartózkodás engedéllyel rendelkezők.

A Gytv. pedig ezt még bővítette egy esettel:

d) olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek. [3. § (3) bek.]

A Gytv. bevezeti a vezető fogalmát is. Alapvetően a gyűlést a szervező vezeti. Ha a gyűlés szervezője vagy vezetője nem ismert, azt kell vezetőnek tekinteni, aki a napirendet meghatározza, akinek a gyűlés menetére befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a gyűlést képviseli. [3. § (4)–(5) bek.] A törvény indokolása szerint vezető és a szervező megkülönböztetésére csak akkor van szükség, ha a gyűlést többen szervezik, így a vezető a szervezők közül kijelölt egyik személy lesz. (Gytv. indokolása)

A rendezővel kapcsolatban csak annyit mondott a régi Gytv., hogy a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosítja. [7. § c) pont] Az új Gytv. már kimondja, hogy rendezőket a gyűlés szervezője vagy vezetője a gyűlés békés lebonyolításához és a gyűlés rendjének fenntartásához vehet igénybe, akiknek száma a résztvevők várható létszámához igazodik. A rendező csak nagykorú személy lehet. [5. § (1) bek.] Hangsúlyozni kell, hogy a vezető általában csak rajtuk keresztül tudja biztosítani a rendezvény békés jellegét. A rendezők ebben működnek közre, ennek során kötelesek a vezető utasításait betartani, a gyűlést megzavaró személyeket eltávolítani.¹

A különböző kategóriák között vannak átfedések, hiszen a résztvevők egy kis csoportját alkotják a szervezők, bár az is előfordulhat, hogy a szervezők meg sem jelennek a tüntetésen. Szintén a résztvevők egy csoportja alkotja a rendezőket. A szervezők közül pedig egy lehet a vezető.

Az alanyok közül a szervezőkkel kapcsolatban vetődött fel értelmezési kérdés, leginkább a külföldi állampolgárok jogai és a jogi személyek szervezőként való fellépése vonatkozásában.

¹ PETHŐ Balázs: A gyülekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben? *JURA*, 2019/1. 469.

1.1. A külföldiek gyülekezési joga. Ha a gyülekezési jog emberi jog, akkor miért nem vehet részt bárki a szervezésben?

A kérdéssel az Alkotmánybíróság is foglalkozott *55/2001. (XI.29.) AB határozatában*. Az indítványozók szerint a rendezvény szervezőinek alanyi körét a nemzetközi szerződésekkel ellentétesen szűkíti le a törvény. Az Alkotmánybíróság szerint viszont a nemzetközi egyezmények nem tartalmaznak ilyen előírást, s az indítványozók sem jelöltek meg olyat, amellyel ellentétes volna a külföldiekre vonatkozó korlátozás. Sőt a testület hivatkozik a Római Egyezmény 16. cikkére, ami szerint: „A 10., 11., és 14. Cikk rendelkezéseit nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek akadályoznák a Magas Szerződő Feleket, hogy a külföldiek politikai tevékenységét korlátozásnak vessék alá.” A 11. cikk szól a gyülekezési szabadságról, tehát így a külföldiek gyülekezési jogának korlátozása megengedett, ha a gyűlés politikai jellegű.

Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményében rámutat, hogy azok a külföldiek, akik vízummal vagy vízummentességi egyezmények alapján tartózkodnak az országban, nem lehetnek ilyen rendezvények szervezői. Ez a korlátozás elsősorban azokat érinti, akik azért érkeznek Magyarországra, hogy politikai tüntetésen valamely Magyarországot érintő közügyben nyilvánítsanak véleményt, vagy itt tartózkodásuk alatt jutnak erre az elhatározásra. Ilyenkor olyan személyt kell megnyerniük a szervezési feladatok ellátására, aki megfelel a feltételeknek. Hangsúlyozza, hogy sem a menedéjogot kérők, sem a tömegesen menekülők csoportjába tartozó menedékesek, illetve a hazájukban halálbüntetéssel, kegyetlen bánásmóddal fenyegetett befogadottak, akiket a Magyar Köztársaság ideiglenes, illetőleg átmeneti védelemben részesített, nem lehetnek rendezvény szervezői. Náluk pedig életszerű lehet, hogy véleményüket rendezvényen akarják kifejezni, pl. azzal az állammal szemben, amely üldözi őket. Az erre vonatkozó problémát, mint láttuk, a régi Gytv. 2007. évi I. törvénnyel való módosítása megoldotta.

Ugyanakkor a többségi vélemény mindenki fontos érdekének tartja, hogy a gyűléseket rendezett keretekben szervezzék meg és bonyolítsák le. Ez indokoltá teszi, hogy a rendezvény szervezője csak magyarországi viszonyokban járatos, azokban eligazodni képes olyan személy legyen, aki a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatban a szervező részére biztosított jogoknak illetve rá rótt kötelezettségeknek az országban való fizikai jelenléte folytán is eleget tud tenni.

Kukorelli István viszont úgy látja, hogy a jogszerűen Magyarországon tartózkodó külföldiek ezeket a feladatokat egyszerűbb esetekben megfelelő tájékozódással, bonyolultabb esetekben jogi tanácsadó, illetve képviselő igénybevételével el tudják látni. A kárfelelősség érvényesítéséhez sem szükséges hosszabb idejű itt tartózkodás, mivel megfelelő nemzetközi magánjogi eszközök állnak rendelkezésre a külföldiek által okozott károk megtérítésére. Ezért szerinte az 5. §-t meg kellett volna semmisíteni, mivel kényszerítő indok nélkül, szükségtelenül korlátozza a nem magyar állampolgárok gyülekezési jogát.

Szikinger István szerint kérdésesnek látja, hogy van – e értelme egy ilyen megkülönböztetést fenntartani. Az állampolgárság meglétének ellenőrzése nem biztos, hogy teljes körűen megoldható, a szerepeltetett nevekől nem biztos, hogy

egyértelműen következik, hogy a valóságos szervezők azonosak-e a megadottakkal.²

Felvethető, hogy magyar állampolgár szervező esetén sem követelik meg azt, hogy Magyarországon tartózkodjon. Nem jogellenes az sem, ha a szervező telefonon tartja a kapcsolatot a rendezőkkel, illetve konkrét szervező nélkül is meg lehet tartani a rendezvényt, hiszen a törvény szerint ennek nincs szankciója. Ilyenkor a szervező állampolgársága elveszíti jelentőségét. A szervező állampolgárságának vagy megfelelő tartózkodási jogcímének megkövetelésére nincs szükség, mivel teljesen ellenőrizhetetlen. Ez kevésbé jogcsorbító eszközökkel is megvalósítható lenne, például kiegészítő adatszolgáltatás, képviselőre vonatkozó követelmények felállítása.³

Kolláth György azonban kétségeit veti fel azzal kapcsolatban, hogy az EU tagállamként is szükséges-e azt megkövetelni, hogy a szervezők csak magyar állampolgárok legyenek.⁴

Az mindenképpen nyomós érv, hogy a rendezvénnyel kapcsolatos károk érvényesítése egy magyarországi lakóhellyel rendelkező személy esetén könnyebben megvalósítható. Helyesen mutattak rá arra is, hogy magyar állampolgár esetén sincs a lakóhely vagy a tartózkodási hely megkövetelve. A képviselő igénybevétele azonban megfontolandó, s ez esetben külföldiek is lehetnének szervezők. Azonban a nemzetközi magánjogi eszközök alkalmazása aránytalanul megnehezítené a kárfelelősség érvényesítését. Így a külföldiek esetében magyarországi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező képviselő szóba jöhetne. A külföldiek szervezőként való fellépésének kérdése a Gytv-vel sem változott.

1.2. Lehetnek – e jogi személyek szervezők? A másik kérdés az, hogy jogi személyek lehetnek – e rendezvény szervezői, ugyanis csak az állampolgárokat említette a régi Gytv. szövege. A normakontrollt indítványozók szerint e rendelkezés nyomós indok nélkül fosztja meg a társadalmi szervezeteket, egyesületeket, szakszervezeteket a természetes személyek által esetleg el nem viselhető költségekkel járó szervezés lehetőségétől, illetve a nemzetközi környezetvédelmi szervezeteket attól, hogy demonstrációkat tartsanak. A jogi személyek anyagi lehetőségeik folytán pedig inkább képesek helytállni az okozott károkért, mint a természetes személyek.

Az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy olyan kifejezett rendelkezés, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet nincs, sőt a régi Gytv. 7. § d) pontjában a rendezvényt szervező szerv kifejezés is előfordul, de az 5. § szóhasználatából nyilvánvaló, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet. A szervezeteket nem akadályozza a törvény abban, hogy gyűlések megtartását kezdeményezzék. Csak azt írja elő, hogy olyan személyt kell szervezőnek felkérni, aki megfelel a törvényben megszabott követelményeknek. Így ez a korlátozás nem szükségtelen, nem is aránytalan.

² SZIKINGER István: A gyülekezési jog szabályozásának mai kérdései: jogi szabályozás és intézményi környezete a rendszerváltás után. In: *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*. Villányi úti könyvek 17. Politikatudományi sorozat 13. Budapest, Villányi Úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány, 1999. 192-193.

³ SZIKINGER István: Gyűléshatár. *Fundamentum*, 2002/1. 95.

⁴ KOLLÁTH György: Gyülekezési jog, rendezvénybiztosítás. *Belsőügyi Szemle*, 2003/10. 39.

Szikinger István úgy látja, hogy a törvény megengedi, hogy jogi személy vagy más szervezet szervező legyen, hiszen a 7. § d) pontja azt jelöli meg, hogy vagy a szervező szervet vagy a képviselőre jogosult személyt, személyeket kell bejelenteni, tehát ez vagylagos.⁵ Szűts Korinna rámutat arra, hogy a római Egyezmény ugyan nem, de a kialakult strassbourgi gyakorlat biztosítja a jogi személyek gyülekezési jogát.⁶

Szerintem itt a régi Gytv-n belüli ellentmondásról volt szó. Szervezőnek csak magyar illetve bizonyos körben nem magyar állampolgárt írt a törvény, ami fogalmilag csak természetes személyt jelenthet. Ugyanakkor lehetővé tette, hogy a rendezvényt szervező szerv nevét és címét jelentsék be. Így nem zárható ki, hogy magyar jogi személy is lehet szervező, de ehhez mindenképpen szükséges volna egy képviselőre jogosult személy és egy azonosítható telephely. Külföldi jogi személyek is csak akkor fogadhatóak el, ha Magyarországon rendelkeznek képviselővel, esetleg telephellyel.

Ezt a kívánalmat végülis a Gytv. teljesítette, hiszen szervező lehet olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel a szervező természetes személyekkel szemben előírt feltételeknek. [3. § (3) bek. d) pont]

A Gytv indokolása rámutat, hogy ennek jelentősége egyrészt az, hogy a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvényeken a szervező legtöbbször nem magánszemély, hanem egyesülési jog alapján létrejött szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő. Tehát a törvény a tényleges helyzethez igazítja a gyülekezési jog szabályozását. Másrészt a szervezőnek a résztvevő által okozott kárért való mögöttes kártérítési felelőssége könnyebben érvényesíthető, ha azt egy működő szervezettel szemben is meg lehet kísérelni.

2. A gyülekezési jog alanyainak jogai és kötelezettségei

Az alanyok jogait és kötelezettségeit három vonatkozásban vizsgálhatjuk: a *rendezvény szervezésével*, a *rendezvény megtartásával* és a *jogorvoslatokkal* kapcsolatban.

A) A rendezvény szervezésével kapcsolatban:

A szervezői magatartás lényeges eleme a rendezvényre való felhívás mellett annak megszervezése, jellemzően a gyűlés vezetése. Így egy be nem jelentett rendezvény esetén is meghatározható, hogy ki a szervező. Ezzel összefüggésben a nyilvános felhívásnak is jelentősége van a gyűlés szervezésére, ami magában foglalja a gyűlés meghirdetését is.⁷

A szervező legfontosabb kötelessége a *közterületen tartandó rendezvény bejelentése*. Ezt a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak legalább három nappal a

⁵ SZIKINGER (2002): i.m. 95.

⁶ SZÜTS Korinna: A gyülekezési jog, különös tekintettel a rendőrség szerepére. *Belügyi Szemle*, 2003/10. 21.

⁷ PETHŐ: i.m. 459.

rendezvény tervezett időpontját megelőzően kellett bejelenteni (régi Gytv. 6. §), az új törvény szerint pedig a leghamarabb a megtartást megelőző három hónappal, legkésőbb pedig a rendezvényre való felhívást megelőző 48 órával.[10. § (1) bek.] A közterületen kívül megtartandó rendezvény esetén a szervezőket nem terheli bejelentési kötelezettség.

Fontos, hogy *a szervező vezeti a gyűlést*. Ha többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét. Ha a gyűlés vezetője megváltozik, arról a szervezők haladéktalanul tájékoztatják a rendőrséget és a résztvevőket.

A Gytv. előírja, hogy a gyűlés szervezője, vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése során együttműködik.[8. § (1) bek.]

B) A rendezvény megtartásával kapcsolatban:

- A résztvevők a rendezvényen a *véleményüket szabadon kinyilváníthatják*. [régi Gytv. 2. § (1) bek.; Gytv. 2. § (1) bek.]. Emellett joguk, hogy közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozzák. [régi Gytv. 2. § (2) bek.], tehát a *petíciós jog*. Ez utóbbit az új törvény nem írja, de attól még a gyülekezés része lehet.
- A gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról, megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezetté nyilvánításáról, és szétszéleszti a résztvevőket. [Gytv. 4. § (1) bek.]
- Az *együttműködési kötelezettség* a rendezvény megtartása során is érvényesül a gyűlés szervezője vagy vezetője és a rendőrség között. Így a szervező vagy a vezető folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól.[Gytv. 8. § (1)–(2) bek.]
- A régi Gytv. szerint a *szervező kötelessége a rendezvény rendjének biztosítása*. [régi Gytv. 11. § (1) bek.] Az új törvény azonban már a *vezetőre* helyezi ezt, aki lehet a szervező is. A vezető megteszi *a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket*. Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért. A gyűlésről kizárhatja azt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja. [Gytv. 4. § (1)–(3) bek.] A vezető a gyűlés programjáért is felel, így az ott esetlegesen elhangzó sértő felszólalásokért is. Viszont amíg ezek nem valósítanak meg valamilyen büntető törvényi tényállást, a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.⁸ A gyűlés békés lebonyolításához és a rendjének fenntartásához a gyűlés szervezője, vezetője rendezők segítségét veheti igénybe. [Gytv. 5. § (1) bek.]
- Ezzel összefüggésben az új törvény szerint *a szervező kötelessége, hogy a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének a gyűlést megelőző állapotba hozásáról*, így különösen a gyűlésen felállított építmények és berendezések elbontásáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról. [Gytv. 13. § (6) bek.]

⁸ Uo. 469.

- A gyűlés résztvevői kötelesek a gyűlés vezetőjének és a rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni. Ezért a gyűlést súlyosan megzavaró személynek a gyűlés helyszínét haladéktalanul el kell hagynia, ha a rendező távozásra szólítja fel. [Gyvtv. 6. § (1) – (2) bek.]
 - Régebben a *szervező*, jelenleg a *vezető kötelessége a rendezvényt felosztatni*, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre. [régi Gyvtv. 12. § (1) bek.; Gyvtv. 17. §]
 - A *résztvevőknek* szintén kötelessége, hogy a bejelentésben megjelölt befejezés időpontjában a *rendezvény helyszínét elhagyják*, az új törvény szerint haladéktalanul. [régi Gyvtv. 12. § (4) bek.; Gyvtv. 6. § (3) bek.] Ez a rendezvény zavartalan lebonyolítását szolgálja.
- C) A jogorvoslatokkal kapcsolatban:
- A szervező joga a rendezvény megtiltását kimondó *rendőrségi határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése* közigazgatási perben. [régi Gyvtv. 9. § (1) bek.; Gyvtv. 15. § (2) bek.]
 - A szervezőnek *kártérítési kötelezettsége* is van. Emellett a szervezőnek joga, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse. [régi Gyvtv. 13. § (1)–(2) bek., Gyvtv. 20. § (1)–(2) bek.]
 - Ha a rendezvény *felosztatják*, a *résztvevő joga pert indítani a felosztatás jogellenességének a megállapítására*. [régi Gyvtv. 14. § (3) bek.; Gyvtv. 18. § (3) bek.]

3. A jogorvoslatok

3.1. A rendezvény megtiltásával kapcsolatos jogorvoslat. Ez a jogorvoslat a bejelentéshez kötődik. A közterületen tartandó rendezvényt a szervezőnek legalább három nappal a rendezvény tervezett időpontját megelőzően kell bejelentenie. (régi Gyvtv. 6. §). A Gyvtv. szerint pedig a gyűlés megtartását megelőző legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni. [10. § (1) bek.] A rendőrkapitányság a rendezvényről szóló bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását több okból *megtilthatja* [régi Gyvtv. 8. § (1) bek., Gyvtv. 13. § (1) bek.]. Ha a rendőrkapitányság ezen időn belül nem hozott ilyen határozatot, akkor azzal a *rendezvényt tudomásul vette*.

A rendőrség a határozatát a régi Gyvtv. szerint 24 órán belül [8. § (2) bek.], a Gyvtv. szerint haladéktalanul [15. § (1) bek.] írásban közölni kell a szervezővel. A rendőrség eljárására a régi Gyvtv. eredeti szövege szerint az államigazgatási eljárás⁹, majd a közigazgatási hatósági eljárás¹⁰ általános szabályai irányadóak. A Gyvtv. szerint pedig a bejelentés elintézésére a közigazgatási eljárások általános

⁹ Igazodva az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szóhasználatához.

¹⁰ A régi Gyvtv. 2005. évi LXXXIII. törvény módosítása alapján, igazodva a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szóhasználatához.

szabályait¹¹ a törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. [11. § (1) bek.]

A rendőrség határozata ellen *fellebbezésnek helye nincs*, a határozat közlésétől számított *három napon belül* a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, vagyis *közigazgatási pert indíthat*. [régi Gytv. 9. § (1) bek., Gytv. 15. § (2) bek.] Mivel a bejelentést a szervező tette, ő is élhet jogorvoslattal. A közigazgatási szervezetrendszeren belül tehát nincs lehetőség további jogorvoslatra. A régi Gytv. indokolása szerint ez megfelelő garanciát jelent a gyülekezéshez való jog gyakorlása és a törvényes rend védelme szempontjából. (indokolás) Garanciaként említi meg a Gytv, hogy a kérelmet a rendőrség három napon belül továbbítja a bírósághoz. [15. § (2) bek.] A *bíróság* a kérelem beérkezésétől számított *három napon belül* határoz. [régi Gytv. 9. § (2) bek., Gytv. 15. § (4) bek.]

A jelenleg hatályos *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: *Kp.*) lehetővé teszi, hogy a gyűlés megtiltásával kapcsolatos perekben¹² a bíróság *egyszerűsített perben* járjon el. [Kp. 124. § (2) bek. d) pont] A Kp. indokolása szerint a gyors elbírálási igény teszi szükségessé az egyszerűsített eljárást, ami ezen jogvitáknál fennáll. (részletes indokolás) Az egyszerűsített eljárásban a bíróság a tárgyaláson kívüli eljárás szabályai szerint jár el [124. § (5) bek.], mellőzheti előkészítő tanácsülés tartását, jegyzőkönyv helyett feljegyzést készít, az eljárási cselekményekre a törvényi határidőktől eltérőket állapíthat meg, stb. [125. §]

A régi Gytv. szerint a bíróság ilyenkor két döntést hozhatott: Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. [9. § (2) bek.] A *24/2015. (VII. 7.) AB határozat* megerősítette, hogy a bíróság a határozatot nem változtathatja meg. Rámutatott, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével kapcsolatos határozatokat a Pp. 339. § szabályozza. Ez a keretszabály teszi lehetővé a „törvény eltérő rendelkezését”, amely alapján a Pp.-ben foglaltakhoz képest a régi Gytv. 9. § (2) bekezdése speciális eljárási szabályokat rögzít. Így a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg és új eljárásra sem kötelezheti az eljáró hatóságot. A bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, csupán kasszációs jogköre van. Ha a kérelemmel a bíróság egyetért, úgy hatályon kívül helyező végzése meghozatalával maga vonja le ennek a következményét, egyébként pedig elutasító döntést hoz. Ha mégis megváltoztató döntést hoz, az AB szerint az olyan kirívó törvénysértés, amely eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, mivel a törvénysértések következtében nem érvényesülhet a jogorvoslatihoz való jog lényegi tartalma. [24/2015. (VII.7.) AB határozat Indokolás [23] [27]]

Hajas Barnabás azonban rámutat arra, hogy a megtiltó határozat hatályon kívül helyezése egyébként éppúgy „viselkedik”, mint egy megváltoztatás, hiszen így a gyülekezés az adott helyen és időben megtarthatóvá válik.¹³

¹¹ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

¹² A Kp. 124. § (2) bekezdése a gyülekezési joggal kapcsolatos perekben rendeli el ezt, kivéve a feloszlással kapcsolatos pereket.

¹³ HAJAS Barnabás: Még egyszer a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos közigazgatási eljárásjogi kérdésekről. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/14. 25.

A Gytv. azonban korlátozottan mégis változtat ezen. A gyűlés megtartását megtiltó határozatot továbbra is hatályon kívül kell helyezni, ha a bíróság a kérelemnek helyt ad. Viszont két esetben mégis megengedi a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését, [15. §], a gyülekezés rendjének biztosítására hozott határozatnál [11. § (4) bek.] és a gyűlés megtartásának a feltételeit előíró határozatnál [13. § (5) bek.].

Mi a helyzet akkor, ha a rendőrség eleve hatáskörének a hiányát állapította meg? Akkor eljárhat a bíróság? A *3/2013. (II. 14.) AB határozat* az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján erre alkotmányos követelményt állapított meg. Eszerint *a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben is*. A bíróság ilyenkor a rendőrhatalósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja.

Ez ugyanis közigazgatási hatósági eljárás. Már a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat szerint a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozata az államigazgatási eljárás általános szabályairól 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 72. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. Bár az Áe. hatályon kívül helyezésével e jogegységi határozat meghaladottá vált, és a 6/2010. (XI. 25) Közigazgatási jogegységi határozat értelmében nem alkalmazható, az abban foglalt dogmatikai megállapítások továbbra is relevánsak. A hatáskör hiányát megállapító határozat a bejelentést tevő gyülekezéshez való alapvető jogának az elbírálását is kizárta, ügye nem kerülhetett olyan szakaszba, amelyben érdemi határozat születhetett volna. Ezért a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen érdemi elutasítást eredményezett. [3/2013. (II. 14.) AB határozat Indokolás [56] - [57]]

A bíróság döntése ellen *további jogorvoslatnak helye nincs*. Ennek az az oka, hogy, akkor mind a rendőrség, mind pedig a szervező fellebbezhetne, ez viszont a végső jogerős döntés meghozatalát jelentősen késleltetné. (régii Gytv. indokolása)

3.2. A rendezvény feloszlásával kapcsolatos jogorvoslat. A régi Gytv. szerint, ha a rendezvényt feloszlatták, a rendezvény *résztevője* a feloszlástól számított tizenöt napon belül *pert indíthat a feloszlítás jogellenességének megállapítására*. [régii Gytv. 14. § (3) bek.] Az új törvény ezt annyiban pontosította, hogy ha a gyűlést a *rendőrség* feloszlatta, akkor élhet ezen jogával a résztvevő. [Gytv. 18. § (3) bek.] Ha vezető feloszlatta a rendezvényt (17. §), arra nem vonatkozik a jogorvoslat. A régi Gytv. is tulajdonképpen erre utal a szóhasználat (feloszlatták), hiszen azt így mások, azaz a rendőrség teheti. A Gytv. megfogalmazása azonban így mindenképp pontosabb. Tehát a feloszlással szembeni jogorvoslat joga minden résztvevőt megillet.

A régi Gytv. indokolása rámutat, hogy a feloszlítás olyan hatósági intézkedés, amely korlátozza, illetőleg meg is akadályozhatja a gyülekezési jog gyakorlását. Ezért feltétlenül jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a rendezvény valamennyi résztvevője számára. (indokolás)

A pernek a büntetőjogi vagy fegyelmi és kártérítési felelősség megállapításán túl az erkölcsi elégtétel nyújtása a célja a résztvevők számára. Ennek a lehető

legrövidebb időn belüli bírósági felülvizsgálatához már nem fűződik olyan jelentős érdek, mint a rendezvény megtartását megtiltó határozat esetén. Ezért biztosít tizenöt napos határidőt a pert indítására a törvény.(régí Gytv. indokolása)

3.3. Az eljáró bíróság. Kérdés, hogy melyik bíróság jár el a gyülekezési joggal kapcsolatos perekben. Nyilván az, amelyiknek a közigazgatási perben való eljárás a hatásköre. Azt láthatjuk, hogy hosszú ideig ez így is volt. A régi Gytv. hatályba lépése után a Pp. akkori szövege szerint a perre *a megyei bíróság székhelyén levő helyi bíróság* illetékes. (326. §) Ezen tartalmilag a közigazgatási eljárás 1991-es rendezése¹⁴ sem változtatott. Itt a Pp. a közigazgatási perekből csak azokat vonta a megyei bíróság hatáskörébe, amelyekben a felülvizsgálandó határozatot hozó elsőfokú közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed. [23. § (1) bek h) később f) pont]¹⁵. Ez gyülekezési ügyekben nem így volt. A szabály az volt, hogy a helyi bíróság hatáskörébe tartozó perre kizárólag a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapest területén pedig a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékes. [Pp. 326. § (2) bek.]. 1999. január 1-jétől¹⁶ viszont *a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek* [Pp. 23. § (1) bek f) pont később i) pont]¹⁷, így a gyülekezési joggal kapcsolatosak is. Ez maradt meg hosszú ideig, illetve az Alaptörvény hatályba lépésével, 2012. január 1-vel annyiban változott, hogy a megyei bíróság neve *törvényszékké* változott.¹⁸ 2013. január 1-jével a bírósági szervezetrendszer változásával ez ismét változott, hiszen innentől a *közigazgatási és munkaügyi bíróságok* hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek [Pp. 22. § (2) bek.].¹⁹

2018. január 1-jével a közigazgatási perekről új törvény, *a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: Kp.) rendelkezik. Ez a törvény először emeli ki a közigazgatási eljárások közül a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírósági eljárásokat, azokat ugyanis a *törvényszék* hatáskörébe utalja.[12. § (3) bek. b) pont] Felvethető az a kérdés, hogy miért volt szükség magasabb szintre helyezni ezeket a pereket, hiszen a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ekkor még továbbra is működtek. A Kp. indokolása az ún. differenciált hatáskör-telepítést említi indokként, vagyis az ügyek súlya, bonyolultsága és gyakorisága szerint szükséges megosztani az elsőfokú hatásköröket a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok között. Így a kiemelt jelentőségű ügyek első fokon egy magasabb bírósági fórum előtt indulnak, s e körbe sorolja a törvény a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos közigazgatási pereket is. A részletes indokolásban ezt annyival egészíti ki, hogy a törvényszékhez olyan jogviták kerülnek, amelyek alkotmányos szerepükre tekintettel kiemelt jelentőségűek (indokolás)

Azonban a gyülekezési ügyekkel kapcsolatos jogorvoslatok száma nehezen számítható ki. Függs a lakosság hozzáállásától az adott politikai kérdésekhez, tehát attól, hogy milyen kérdésben akarnak így a véleményüknek hangot adni, és így

¹⁴ 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.

¹⁵ A Pp. 1992. évi LXVIII. törvénnyel való módosítása után 1993. január 1-től az f) pontba kerül.

¹⁶ A Pp. 1998. évi LXXI. törvénnyel való módosításával.

¹⁷ 2000. március 1-jével a Pp. 1999. évi CX. törvénnyel való módosításával került át.

¹⁸ A Pp. 2011. évi CLXI. törvénnyel való módosítása.

¹⁹ A Pp. 2012. évi CCXI. törvénnyel való módosítása.

mennyi gyűlést akarnak szervezni. Aztán nemcsak a gyülekezések száma döntő, hanem az eljáró szervek magatartása is, hogy az sérti-e, vagy úgy vélik, hogy sérti-e a gyülekezés alanyainak jogait. Tehát elképzelhető, hogy bizonyos helyzetekben ezek száma megnőhet. Joggal mondhatjuk, hogy ezzel inkább a törvényszékek kapacitása növekedhet. Bár a közigazgatási és munkaügyi bíróságokból sem volt több mint a törvényszékekből. Viszont ezek a fórumok a közigazgatási ügyeken kívül munkaügyeket tárgyaltak még, mást nem, a törvényszékek pedig több más ügyet is, és ráadásul még másodfokú bíróságként is eljárnak.

2020. április 1-jével ez is megváltozott. Ekkortól megszűntek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, és a közigazgatási ügyek elbírálására nyolc törvényszéken közigazgatási kollégium működik.²⁰ [2011. évi LXVI. törvény 21. § (4) bek.] A Kp. viszont a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárást inentől kezdve a *Kúria* hatáskörébe utalja, ami alól csak *a felozlatással kapcsolatos perek* a kivételek, mert ezekben *a törvényszék* jár el²¹. [Kp. 12. § (2) bek. d) pont] A módosító törvény indokolása rámutat arra, hogy közigazgatási perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok helyett a törvényszékek látják el a jövőben az elsőfokú hatáskört. Csak a gyülekezési joggal kapcsolatos közigazgatási perekben bővül a Kúria hatásköre mint első és végső fokú bíróság. Emellett azt is hangsúlyozza, hogy a Kúria jövőben is elsősorban fellebbviteli fórumként fog eljárni, a többi kiemelt hatáskör törvényszéki szinten marad. (részletes indokolás)

Tehát a módosító törvény részletes indokolása elköveti azt az indokolásoknál sokszor előforduló hibát, hogy nem indokolja meg a változtatást. Miért kerültek a gyülekezési joggal kapcsolatos perek a felozlatás kivételével a Kúriához? Felhozhatjuk itt azt az indokot, amit a Kp. a gyülekezési joggal kapcsolatos perek egyszerűsített eljárása mellett felhoz.²² Ennek az indoka pedig elég kézenfekvő: a gyors elbírálási igény.

Mondhatjuk azt, hogy valóban, a Kúriánál kevesebb per lehet, mint a törvényszékekénél, tehát akkor gyorsabb lehet az ügymenet, és hamarabb lesznek azok elbírálva. Azonban eléggé kiszámíthatatlan, hogy mennyi ügyel kerülhetnek szembe ezen a fórumon az eljáró bírók. Hasonlóképpen a korábban megfogalmazottakhoz²³, bizonyos időszakokban megnőhet a gyülekezésekre való igény, és előfordulhat az is, hogy a rendőrség megtiltja azokat. Ilyenkor nagyobb ügyteher hárulhat a Kúriára, mivel az országban csak egyetlen bíróság bírálhatja el ezen ügyeket. Kizárólag a Kúriához rendelt hatáskör az önkormányzati rendeletek normakontrollja (csak magasabb szintű jogszabályba ütközés esetén) is. A gyűlések megtiltásával kapcsolatos panaszok gyakrabban fordulhatnak elő, mint pl. az önkormányzati rendeletek normakontrollja iránti igény. Főszabály szerint normakontrollt csak az Alkotmánybíróság gyakorolhat, a Kúria pedig kivételesen csak az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba való ütközése esetén.

²⁰ Ezek a következők: A Fővárosi Törvényszék, a Budapest Környéki Törvényszék, a Debreceni Törvényszék, a Győri Törvényszék, a Miskolci Törvényszék, a Pécsi Törvényszék, a Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék.

²¹ A Kp.-t módosította az egyes törvényeknek az egyfokú hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 206. §-a.

²² Ld. 9.

²³ Ld. 13.

Tehát a normakontroll különleges jelentőségű hatáskör, nagyfokú tapasztalatot, képzettséget kíván. Ezért indokolt is, hogy a Kúria végezze. Ez viszont egyáltalán nem áll fenn a gyülekezési jogot érintő jogorvoslatok esetén.

Ezen kívül vegyük azt is figyelembe, hogy a Kúriának bizony más hatáskörei is vannak, pl. az egységes joggyakorlat előmozdítása terén, a felülvizsgálati eljárásokban, és még jogorvoslati fórumként is eljár. Nem elhanyagolandó, hogy 2020. április 1-jétől a választási bíráskodás is szinte kizárólagosan a Kúria hatásköre az országban bárhol felvetődő ügyekben²⁴, ami a választási időszakban elég nagy terhet róhat erre a fórumra. Ezért felvetődhet a kérdés, hogy lesz – e a gyülekezési ügyek tárgyalására elég bíró a Kúrián. Ilyenkor szükségessé válhat bírók áthelyezése, ami az alsóbb fokú bíróságok kapacitására kedvezőtlen hatással lehet.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Kúria távol helyezkedhet el azoktól a településektől, ahol ezek az ügyek keletkeznek. Kérdés, hogy így a helyi körülményekre (pl. a településszerkezet, terület jellege, útviszonyok, akadályok stb.) megfelelően ráláthatnak-e egy ilyen kérdés elbírálásakor. Emellett a jogorvoslatot kezdeményezőktől is távol van a döntést hozó bíróság. Ezért is lehet jobb, ha alsóbb szintű bíróságok bírálják el ilyen kérdéseket. Megjegyzendő, hogy az ügyfelektől való távolság bizonyos mértékig a jelenlegi nyolc törvényszéknél is fennállhat.

Ugyanakkor a bírósági szervezet harmadik szintjéről, az ítélőtáblákról mintha megfeledeztek volna. Ugyanis semmilyen szerepet nem kapnak a gyülekezési joggal kapcsolatos (s persze más közigazgatási) perekben. Nyilván az érintettekhez közel történő döntés ezen fórumok kis száma miatt itt sem valósulna meg. Azonban 1997-ben, amikor a bírósági szervezet négy szintűvé változott, az ítélőtáblák létrehozásának egyik indoka az volt, hogy a Legfelsőbb Bíróságot így tehermentesíteni tudják, mentesítsék ítélkezéstől, és az így teljesen ide kerülhet. Így pedig biztosítani lehet azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság tényleges feladatát, az egységes jogalkalmazás biztosítását maradéktalanul el tudja látni. Bár ez a cél már 1997-ben sem tudott megvalósulni, mert végülis hagytak a Legfelsőbb Bíróságnál ítélkezési feladatokat, a legutóbbi Kp. (és a választási eljárási törvény) módosítása ezt nemhogy csökkentette volna, de még fokozta is. Mindezt pedig úgy, hogy maga a Kp-t módosító törvény indokolása mondja ki, hogy a Kúria a jövőben elsősorban fellebbviteli fórumként fog működni.

Mindezen szempontoknak tehát az felelne meg, ha a gyülekezési joggal kapcsolatos perek mindegyike visszakerülne megyei szintre. A legjobb megoldás az volna, ha minden megyében lenne ilyen fórum, ami ezzel foglalkozhatna. Ez lehet a törvényszék, de lehet a törvényszék székhelyén működő járásbíró is. Mindkettőre volt már példa, és mindkettő működött. Ennek több előnye is lenne. A helyi viszonyokat jobban ismerő bírók járhatnának el. Az érintetteknek sem kellene messze utazni. Ha valaki az ország északkeleti részében, Zemplénagárdon, vagy a Dunántúlon, Rédecisen rendezvényt akar tartani, az miért utazzon a jogorvoslat miatt közel 300 km-t? Hiszen Zemplénagárdról elég lenne Miskolcra 125 km-t, vagy

²⁴ Ld. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 229. § (1) bekezdés. A probléma itt még választási időszakban nagyobb mértékben jelentkezhet, mint a gyülekezési ügyeknél, hiszen az ország egész területéről minden egyes választókerület minden jogsértése végső soron a Kúrián köthet ki jelentős leterheltséget okozva ebben az időszakban.

Rédicsről Zalaegerszegre 48 km-t megtennie! Így az ügyek sokasága sem terhelné a Kúriát. Tehát a törvényszéki vagy a törvényszéki székhely járásbíróságán való elbírálás is megfelelő lehet, talán az ügyteher szempontjából az utóbbi jobb. Természetesen egy ilyen megoldásnak nyilván magával kellene vonnia a bírósági szervezet és a többi közigazgatási per hatásköri szabályainak reformját is, ami már szélesebb áttekintést igénylő kérdés.
