

## **Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**

Budapest Rendőr-főkapitánya útján

Tárgy: közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti kérelem

### **Tisztelt Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság!**

Alulírott dr. Szabó Gábor József (születési hely és idő: ..., anyja neve: ..., lakcíme: ...) **Kérelmező** meghatalmazott jogi képviselőm (dr. Sánta Szabolcs Miklós ügyvéd, ...) útján a Bucsek Gábor, Budapest Rendőrfőkapitánya (1139 Budapest, Teve u. 4-6.) **Kérelmezett** által 2015. február 2-án a Terrorelhárítási Központ 30100/8/2015. ált. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedése alapján fogantatott határozatával, valamint a Terrorelhárítási Központ 30100/8/2015. ált. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedésével szemben

### **FELÜLVIZSGÁLATI KÉRELMET**

terjesztek elő, és kérem a Tisztelt Bíróságot, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 9. § és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 109. § alapján állapítsa meg azok jogellenességét, és a Kérelmezett határozatát helyezze hatályon kívül!

Másodlagosan kérem, hogy amennyiben a Tisztelt Bíróság úgy ítéli meg, hogy a Kérelmezett intézkedése a rendezvény oszlatásának minősül, akkor jelen kérelmet tekintse a Gytv. a 14. § (3) bekezdés szerinti, a felosztatás jogellenességének megállapítása iránt előterjesztett keresetnek!

#### **Kérelmem indokai az alábbiak:**

##### *A tények*

2015. február 2-án az Országházban találkozott Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnöke, és Angela Merkel, a Német Szövetségi Köztársaság kancellárja. A látogatást a kormány.hu-n olvasható, 2014. szeptember 30-i keltezésű hír szerint már hónapok óta szervezték (<http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/angela-merkel-varhatoan-2015-elso-negyedeveben-latogat-magyarorszagra>). A találkozó idejéről és tervezett programjáról vs.hu internetes hírportál 2014. december 12-én számolt be (<http://vs.hu/kozelet/osszes/angela-merkel-nem-kimeli-majd-orbant-a-budapesti-latogatasan-1212#!s19>).

A Kérelmező 2014. december 7-én tett bejelentést a Kossuth-téren 2015. január 1-től 2015. február 28-ig tartandó folyamatos rendezvényről a Kérelmezettnek. A Kérelmezett a bejelentést tudomásul vette. A 2015. február 1-ig tartó időszakban a sem a Kérelmezett, sem a TEK nem kezdeményezett semmiféle egyeztetést. Február 1-én tájékoztattam a Kérelmezett helyszínen tartózkodó munkatársát, hogy másnap, február 2-án legfeljebb három fő lesz jelen a rendezvényen, és hogy akár a Kérelmezett,

akár a TEK átvizsgálhatja mind a rendezvény helyszínét, mind a rendezvényen résztvevő három fő ruházatát. Erre azonban nem került sor.

2015. február 1-én a Terrorelhárítási Központ 30100/8/2015. ált. számon személy- és létesítménybiztosítási intézkedést rendelt el 2015. február 2. 00.00 órától legkésőbb 2015. február 2. 18.00 óráig a Kossuth-tér egészét is magában foglaló közterületre. Minden előzetes értesítés és alakszerű határozat meghozatala nélkül a Budapesti Rendőr-főkapitányság 2015. február 2-án 00.00-kor a Kossuth-téren folyó rendezvény kellékeit elszállította, és csak 2015. február 3-án szállította vissza. A Kérelmezett szóbeli tájékoztatása szerint a rendezvény felfüggesztésének kizárólagos indoka ennek a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésnek az elrendelése volt.

### *A tényállás jogi megítélése*

1. Bár a Kérelmezett alakszerű határozatot nem hozott, ez nem jelenti sem azt, hogy nem hozott olyan döntést, ami a Kérelmező gyülekezési jogát érinti, és így azt sem, hogy az ne volna bírósági felülvizsgálat alá vonható. Az írásba foglalt határozathozatal hiánya a rendőrség hatósági jogkörében hozott közigazgatási döntés jellegén nem változtat (EBH2004.1162). A Kérelmezettnek továbbá kizárólagos hatásköre van abban, hogy a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását megtiltja-e. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzése szerint „[a] gyülekezés megengedhetőségéről való döntés [...] a kérelmezett hatásköre, az erre vonatkozó eljárást a Gytv. szerint - mégpedig az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára figyelemmel - kell lefolytatni. [...] Saját mérlegelés alapján, saját felelősséggel kell döntenie arról, hogy tudomásul vesz-e vagy sem egy gyülekezésre vonatkozó bejelentést.”

2. Álláspontunk szerint a Kérelmezettnek a jelen felülvizsgálati kérelemmel érintett intézkedése tartalmilag tiltásnak, és nem oszlatásnak minősül. A rendezvény felosztatásáról akkor lenne szó, ha a Kérelmezett megállapítja, hogy a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, vagy bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak. Oszlatásról csak ezen esetek valamelyikében beszélhetünk – jelen esetben azonban a Kérelmezett ezek egyikét sem állapította meg, mivel ezen esetek egyike sem állt fenn.

Továbbá a rendezvény felosztatása esetén a Kérelmezettnek véget kell vetnie a rendezvénynek, ám a jelen ügyben csak a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésben megjelölt időtartamra kiterjedően „függesztette fel” a rendezvény tartását. A Gytv. alapján e döntése azzal lenne egyenértékű, hogy a bejelentés elbírálása körében csak egy adott időszak vonatkozásában, megfelelő indokok alapján, tiltja meg a rendezvény megtartását. A jelen kérelemmel támadott intézkedés azért sem értelmezhető oszlatásként, mert a rendezvény elszállított kellékeit maga a Kérelmezett szállította vissza a rendezvény helyszínére a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés hatályának lejártát követően. Ezért a Kérelmezett intézkedésével okozott jogsérelmet nem a Gytv. 14. § (3) bekezdés szerinti perben kell orvosolni, hanem a 9. § (1) bekezdés szerinti felülvizsgálati eljárásban.

3. A Gytv. kimerítően felsorolja a rendezvények tiltásának [8. § (1) bekezdés] és felosztatásának [14. § (1) bekezdés] törvényes okait is. Ezekon kívül nincs legitim indoka a felosztatásnak. A rendezvény helyét érintő személy- és létesítménybiztosítási intézkedés csak akkor lehet alapja egy rendezvény megtiltásának vagy felosztatásának, ha a gyülekezési jogi jogviszonyokban egyedül illetékes rendőrség az intézkedés szükségességét (mások jogainak és szabadságának védelmét) és arányosságát (a sérelem enyhébb korlátozással nem hárítható el) egy szigorú alapjogi vizsgálat eredményeként megállapítja.

Ezt támasztják alá azok az alábbi bírósági döntések, amelyek ugyancsak személy- és létesítménybiztosítási intézkedés miatt meghozott rendőrhatalósági döntések felülvizsgálata során születtek.

Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozatában kimondta, hogy a gyülekezési törvény szerinti háromnapos peren kívüli bírósági felülvizsgálat abban az esetben is kérhető, ha a rendőrség formálisan nem hoz tiltó határozatot. Az AB-döntés értelmében ráadásul a bíróságnak nemcsak a rendőrség formális határozatait kell megvizsgálnia, hanem azt az alapul fekvő döntést is – pl. személy- és létesítménybiztosítási intézkedést –, ami miatt a rendezvény megtarthatósága kérdésessé vált. Az AB azt is megerősítette, hogy a gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor, így a gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. Az AB azt is kiemelte, hogy Budapest néhány terének és utcájának eleve kommunikatív funkciója van – a Kérelmező megítélése szerint a Kossuth tér is ebbe a körbe tartozik.

Az AB-határozat a gyülekezési jog korlátozhatóságának szigorú alapjogi tesztjét is egyértelműen lefektette: „Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyéül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek. A korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Ráadásul a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát. [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. A korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása. Összhangban van ez a mérlegelésre vonatkozó teszt a strasbourgi bíróság gyakorlatával is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ugyanis arányossági tesztet alkalmazott, amikor például azt vizsgálta a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben, hogy megfelelt-e az Egyezmény 11. cikkében biztosított békés gyülekezés jogának, hogy a rendőrség a panaszos gyülekezéssel kapcsolatos bejelentéséről a Kossuth tér biztonsági műveleti területté nyilvánítása miatt nem döntött érdemben.”

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság már a 20.Kpk.45.258/2013/4. számú végzésében rögzítette, hogy figyelemmel az AB-határozatra, a rendőrségnek a személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel érintett területre vonatkozó bejelentést is érdem kell vizsgálnia.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzésében pedig az alábbiakat fejtette ki. Kiüresítene a gyülekezési jogot, ha egy hatóság (pl. a TEK) diszkrecionális és jogorvoslattal hatékonyan nem támadható döntésével kizárhatna közterületről gyülekezést, azután pedig egy másik hatóság (a BRFK) erre való hivatkozással megállapíthatná, hogy az adott helyszínen fogalmilag kizárt a gyülekezés. A bíróság kimondott egy nagyon fontos tételt is: „nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán azon okból korlátozni, hogy azt védett személy jelenlétében kívánják megvalósítani”.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.209/2013/2. számú végzésével megerősítette azt, hogy bár a területlezárás következtében az adott terület használata korlátozottá

válí, ez nem jelenti azt, hogy a terület a lezárás idejére senki számára sem hozzáférhető. A rendőrségi törvényből nem vezethető le olyan értelmezés, amely szerint a rendezvénytartás helyszínéül bejelentett terület közterületi minőségét a területlezárás bármilyen módon érintené. Amennyiben pedig a lezárással érintett terület nem veszíti el a gyülekezési törvény szerinti közterület-jellegét, hanem csak a használata korlátozódik, úgy a BRFK-nak érdemben vizsgálnia kell, hogy a bejelentett rendezvény az intézkedéssel korlátozott közterületen megtartható-e vagy sem.

4. A személy- és létesítménybiztosítási intézkedés, vagy konkrétan a területlezárás elrendelése tehát nem mentesíti a Kérelmezettet azon kötelezettsége alól, hogy a rendezvényekkel kapcsolatban önálló döntést hozzon. Mivel a Kérelmezett alakszerű határozatot nem hozott, szóban pedig csak a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés hatályba lépésére hivatkozott, a Kérelmezett nem bizonyította, hogy a rendezvény felfüggesztését eredményező döntése előtt a TEK intézkedésén kívül bármilyen más szempontot is figyelembe vett volna. Ugyanakkor az a tény, hogy a Kérelmezett a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés hatályba lépését követően, éjfélt követően azonnal megkezdte a saját intézkedését, valószínűsíti azt, hogy valóban nem tett mást, mint hogy a rendezvény teljes mértékű felfüggesztésével egyszerűen foganatosította a TEK által elrendelt területlezárást.

A TEK által elrendelt területlezárás továbbá nem mentesíti a Kérelmezett azon kötelezettsége alól sem, hogy a döntése alapjául szolgáló mérlegelés során érvényesítse az alapjog-korlátozás szigorú alkotmányossági tesztjét. Mivel a rendőrségnek gyülekezési jogi ügyekben kizárólagos döntési felelőssége van, ezért érdemi mérlegelést kell lefolytatnia a bejelentésekkel kapcsolatban. A Kérelmezett azonban nem végzett átfogó vizsgálatot annak kiderítésére, hogy az egyébként legitim cél, a védett személy biztonsága érdekében meghozott személy- és létesítménybiztosítási intézkedés végrehajtása körében rendelkezésre álltak-e olyan alternatív eszközök, amelyek a gyülekezési jogot kevésbé korlátozták volna: a területlezárás ugyanis nem azt jelenti, hogy a rendőrök, mérlegelés alapján, ne engedhetne be valakit az adott területre.

A „területlezárás [az Rtv. 46. § (1) bekezdés d) pontja alapján elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedés] nem vonja automatikusan maga után azt, hogy ne lehetne gyülekezni a lezárt területen” (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzés). A területlezárás tehát csak annyit foglal magában, hogy a hatóságnak felhatalmazása van arra, hogy fokozott ellenőrzést végezzen. (Figyelemre méltó, hogy még a TEK-határozat is úgy fogalmaz, hogy a védett személy biztonsága érdekében „a [lezárt] területre belépők fokozott ellenőrzésével, a belépés és a benn tartózkodás korlátozásával biztosítható” – tehát nem szükségszerű a rendezvény ellehetetlenítése, a résztvevők feltétlen kizárása!) A Kérelmezettnek megannyi eszköz áll rendelkezésére ahhoz, hogy a védett személy biztonságát a gyülekezési jog arányos korlátozásával garantálja (pl. a hatóságok a ruházatot és a táskákat átvizsgálhatják, a jogszerűen birtokolt eszközök és tárgyak bevitelét is megtilthatják). Egy tüntetés teljes ellehetetlenítése tehát csak a legvégső eszköz lehet, aminek az alkalmazása a lehető legszigorúbb igazolást kívánja meg. A fentiek szerint a Kérelmezett ilyen indoklással nem szolgált, illetve nem vette fontolóra a kevésbé korlátozó eszközök alkalmazásának lehetőségét.

5. Álláspontunk szerint a Tisztelt Bíróságnak vizsgálnia kell a Kérelmezett döntésének kizárólagos alapjául szolgáló TEK-határozat jogszerűségét is. Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozata szerint ugyanis a bíróságnak nemcsak a rendőrség formális határozatait kell megvizsgálnia, hanem azt az alapul fekvő döntést is, ami miatt a rendezvény megtarthatósága kérdésessé vált ([59]-[60]). Ellenkező esetben, figyelembe véve a Kérelmezett magatartását, a TEK látszólag úgy korlátozhatná a gyülekezési jog gyakorlását, ahogyan akarja: az egyik állami hatóság jogorvoslással nem támadható diszkrecionális intézkedéssel kizárhatja közterületről a gyülekezést, míg a másik erre a kizárásra való hivatkozással megállapíthatja, hogy a rendezvény megtartása a bejelentés szerinti helyen és/vagy

időben lehetetlen. Ez elfogadhatatlan gyakorlat, visszaélés a közhatalommal. Ezért a bírósági felülvizsgálatnak nem csak a rendőrség eljárására kell kiterjednie, hanem a TEK intézkedésére is.

Kétségtelen, hogy a német kancellár látogatása fokozott biztonsági intézkedéseket kíván, és ez megfelelően indokolja a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelését. Csakhogy a TEK rendelkezésére álló törvényes eszközök alkalmazása még ilyenkor is csak alkotmányos keretek között történhet: alapjog lényeges tartalma csak valamilyen másik jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében, csak szükséges esetben és csak arányos mértékben korlátozható, mindezek megítélésére pedig biztosítani kell a hatékony bírósági jogorvoslat lehetőségét. Márpedig az a tény, hogy a korlátozó intézkedés elrendelésére kevesebb, mint egy nappal az intézkedés hatályba lépését megelőzően került sor, illuzórikussá teszi a jogorvoslatot, és ezzel a legtöbb, legerősebb közhatalmat gyakorló hatóság alkotmányos működésének garanciáit. Továbbá figyelemmel arra a köztudomású tényre, hogy egy német kancellár látogatásának előkészítése hosszadalmas és alapos folyamat, valamint arra, hogy a látogatás tervezett időpontja és programja már valószínűleg a rendezvény bejelentésekor ismert lehetett a hatóságok előtt, nincs semmilyen racionális, nyilvános, nem-önkényes indoka annak, hogy a TEK a szóban forgó intézkedést miért nem rendelte el korábban. Mint ahogyan annak sincs indoka, hogy miért nem a bejelentés megtételekor tiltotta meg a Kérelmezett a rendezvénynek a kancellári látogatás napján való megtartását, kizárva ezzel a jogorvoslatnak még a lehetőségét is.

**Mindezek alapján kérem a Tisztelt Bíróságot, hogy állapítsa meg a Kérelmezett határozatának és a Terrorelhárítási Központ 30100/8/2015. ált. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedésének jogellenességét, és a Kérelmezett határozatát helyezze hatályon kívül! Másodlagosan kérem, hogy amennyiben a Tisztelt Bíróság úgy ítéli meg, hogy a Kérelmezett intézkedése a rendezvény oszlatásának minősül, akkor jelen kérelmet tekintse a Gytv. a 14. § (3) bekezdés szerinti, a feloszlítás jogellenességének megállapítása iránt előterjesztett keresetnek!**

Budapest, 2015. február 4.

dr. Szabó Gábor József

képv.: dr. Sánta Szabolcs Miklós ügyvéd

Mellékletek:

- ügyvédi meghatalmazás
- bejelentés
- igazolás
- a Terrorelhárítási Központ 30100/8/2015. ált. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedése