

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
17.Kpk.45.743/2013/2.

A bíróság a dr. Sánta Szabolcs Miklós () ügyvéd által képviselt **Hegyi Szabolcs** () kérelmezőnek a **Budapest Rendőrfőkapitányság** (1139 Budapest, Teve u. 4-6.) kérelmezett ellen, gyülekezési ügyben hozott közigazgatási végzés felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásában meghozta a következő

v é g z é s t:

A bíróság a kérelmezett 2013. július 5. napján kelt 01000/36300-2/2013.ált. számú végzését hatályon kívül helyezi.

Az ügy tárgyi illetékfeljegyzési joga folytán feljegyzett 10 000 (Tízezer) Ft eljárási illetéket a kérelmezett személyes illetékmentessége miatt az állam viseli.

A végzés ellen nincs helye jogorvoslatnak.

I n d o k o l á s

A Terrorelhárítási Központ 2013. július 4. napján 30100/1276/3/2013.ált. számon a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 46. § (1) bekezdés a) és d) pontja alapján személy- és létesítménybiztosítási intézkedésként elrendelte 2013. július 4. napján 16 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2013. augusztus 4-én 24 óráig a Budapest XII. kerület, Cinege út azon – pontosan körülhatárolt – részének lezárását, ahol a miniszterelnök lakik. Döntését azzal indokolta, hogy a Cinege út 5. szám alatti épületben védett személy tartózkodik, és ily módon biztosítható maga az épület, valamint a védett személy zavartalan közlekedése. Egyidejűleg felkérte a kérelmezettet és a Készenléti Rendőrséget, hogy további indokolt forgalomkorlátozási, közrendvédelmi, bűnmegelőzési és objektumvédelmi intézkedésekkel egészítsék ki az intézkedést.

A kérelmező ezt követően, 2013. július 4. napján 18 óra 15 perckor jelentette be telefonon a rendőrségen, hogy másnap reggel 7 és 8 óra között várhatóan 10 fő a miniszterelnök július 4-i parlamenti felszólalásával kapcsolatos ellenvéleményt szeretne kifejteni a miniszterelnök Cinege úti háza előtt, a házzal szemközti járdán.

A kérelmezett még a bejelentés napján állásfoglalást kért a Terrorelhárítási Központtól az ügygel kapcsolatban.

A Terrorelhárítási Központ 2013. július 4. napján kelt 30100/1276/4/2013.ált. számú válasziratában kifejtette, hogy a védett személy életvitelszerűen tartózkodik, vagyis naponta több alkalommal közlekedik az intézkedéssel érintett területen. A Cinege út átmenő forgalma csekély, így az önmagában nem veszélyezteti a biztonságát. A 2013. július 5. napjára bejelentett rendezvény ugyanakkor arra irányul, hogy a résztvevők a védett személy megjelenését kivárva, kifejezetten annak helyszínen tartózkodása idején valósítsák meg a tiltakozó magatartásukat. Tekintettel a Cinege út szűk voltára és egyéb fizikai adottságaira, egy a gyülekezési jog alá tartozó rendezvény

megtartása biztonsági kockázatot jelenthet a védett személy vonatkozásában. Egy esetleges, előre nem látható erőszakos magatartás esetén – a gépjárműbe való beszállás vagy abból való kiszállás ideje alatt – a védett személy és a demonstrálók szükségképpen olyan közel helyezkednének el egymáshoz, hogy nem biztosítható a csoportosulás kellő időben való feloszlátása, biztonságos távolságra történő kiszorítása, a menekülési útvonal szabadon hagyása. Mindezeket figyelembe véve, a védett személy szabad mozgása és közlekedése, valamint testi épségének biztosítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges annak megakadályozása, hogy rendezvény vagy egyéb csoportosulással járó tevékenység résztvevői a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésben megjelölt területre belépjenek, illetőleg ott tartózkodjanak. A mindennapi személy és gépjárműforgalom zavartalanságát és az ott élők szabad mozgását azonban biztosítani kell, ezért teljesen nem indokolt a terület lezárása.

A kérelmezett 2013. július 5. napján kelt 01000/36300-2/2013.ált. számú végzésében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § b) pontja alapján – hatásköre hiányát megállapítva – érdemi vizsgálat nélkül utasította el a bejelentést.

Indokolásába beépítette a Terrorelhárítási Központ azon okfejtését, mely szerint a demonstrálók szükségképpen túl közel kerülnének a védett személyhez, ami miatt – azon személy biztonságának megóvása érdekében – elkerülhetetlenül szükséges megakadályozni, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésben megjelölt területre belépjenek, illetőleg ott tartózkodjanak. Kifejtette, hogy a bejelentésben megjelölt helyszín az Rtv. 46. § (1) bekezdése alapján elrendelt intézkedés következtében nem vehető korlátozás nélkül igénybe mindenki számára, ezért a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 15. § a) pontja értelmében nem minősül közterületnek, vagyis a bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá. Hangsúlyozta azonban, hogy ez a korlátozás kizárólag a személy- és intézménybiztosítási intézkedéssel érintett helyszín és időszak vonatkozásában érvényes.

A kérelmező felülvizsgálati kérelmében a kérelmezett végzésének hatályon kívül helyezését kérte. Kifejtette, hogy a miniszterelnök 2013. július 4-i parlamenti felszólalásával szemben másnap reggel, a miniszterelnök otthonából való távozásakor kívánták kinyilvánítani ellenvéleményüket, a parlament környékén ugyanis Kossuth tér lezárása miatt nem volt lehetőségük véleménynyilvánításra.

Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság 3/2013. (II.14.) AB határozata értelmében a Gytv. hatálya alá tartozik a bejelentés; és el kell végezni mind a hatáskör hiányát megállapító végzés, mind pedig a Terrorelhárító Központ azt megalapozó intézkedése Gytv. szerinti érdemi bírósági felülvizsgálatát a jogszerűsége, szükségességére és arányosságra vonatkozóan.

A személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel kapcsolatban előadta, hogy az álláspontja szerint a Terrorelhárító Központ indokolatlanul és aránytalanul zárt le egy közterületet annak érdekében, hogy ott ne lehessen a demonstrációt megtartani. Semmivel sem indokolta, hogy miért kellett egy hónapra lezárni azt a területet, amelyre bejelentették a gyülekezést. A védett személy szabad mozgásának, zavartalan közlekedésének biztosítása az Rtv. 46. § (1) bekezdése alapján nem jogszerű célja az intézkedésnek, a védett személy biztonságát pedig kevésbé korlátozó eszközzel is lehetett volna biztosítani. A területlezárás nyilvánvalóan a gyülekezések korlátozására irányult, ami azonban jogszerűtlen. Nem világos, hogy milyen veszélyt jelentett volna az utca túloldalán tartott békés gyülekezés, különösen olyan veszélyt, ami 2013. augusztus 4. után megszűnik vagy elhárul. A kérelmezett végzésével kapcsolatban a kérelmező kifejtette, hogy annak indokolásából sem derül ki, hogy a demonstráció mennyiben veszélyeztetné a védett személy és objektum biztonságát, a védett személy szabad mozgásának és közlekedésének biztosítását. A helyszín fizikai adottságaira utalás nem elegendő indok, hiszen a bejelentés helyszínéként nem a miniszterelnök házának előtti, hanem az azzal szemközti járdaszakasza volt megjelölve. Az Rtv. 46. § (1) bekezdése nem zárja ki, hogy a rendőrség lehetővé tegye a lezárt területre való belépést. A terület lezárása tehát nem jelenti

automatikusan azt, hogy azon ne lehetne tartani demonstrációt. A kérelmezett azonban nem adta indokát annak, hogy a legfeljebb 10 főre tervezett gyülekezés résztvevői miért ne tartózkodhattak volna a védett személy házával szemközt.

A kérelmezett ellenkérelmében – a végzésében foglaltakat fenntartva – a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte.

Hangsúlyozta, hogy a Terrorelhárító Központ feladata a védett személyek biztosítása és a védelem rendjének meghatározása, ezért a Terrorelhárító Központ 2013. július 5. napján kiadott tájékoztatását „kvázi szakhatósági véleménynek” tekintette, és az abban foglaltakat figyelembe vette. Tekintettel volt arra, hogy a Terrorelhárító Központ szerint „elkerülhetetlenül szükséges” volt annak megakadályozása, hogy rendezvény tartása vagy egyéb csoportosulás céljából a lezárt területre belépjenek vagy ott tartózkodjanak. Hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog fogalmilag kizárólag közterületen gyakorolható szabadságjog, azonban a bejelentésben megjelölt helyszín a területlezárás folytán elvesztette közterület jellegét.

A kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

A kérelmezett végzése a Ket. 30. § b) pontján alapul, amely szerint a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye.

Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II.14.) AB **határozatának** V.2. pontja értelmében a rendőrkapitányságnak a közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatos bejelentést elbíráló, hatáskör hiányát megállapító végzése olyan, a Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében vett „államigazgatási határozat”, amellyel szemben a Gytv. szerinti bírósági felülvizsgálat kérhető, és amelynek ténybeli és jogi alapját köteles érdemben felülvizsgálni a bíróság.

Ebből következően a bíróságnak – a hatékony jogorvoslathoz való jog biztosítása érdekében – érdemben kellett vizsgálnia a kérelmezett döntésének jogszerűségét, az annak alapját képező intézkedésre is kiterjedően.

A Gytv. 6. §-a értelmében a közterületen tartandó rendezvény szervezését be kell jelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrségen.

Ezzel kapcsolatban a bíróság felhívja a figyelmet a kérelmezett azon alapvető tévedésére, mely szerint a gyülekezési jog a Gytv. 6. §-ából következően olyan szabadságjog lenne, amelyet csak közterületen lehetne gyakorolni. Ezzel szemben ugyanis a magántulajdonban lévő területen tartott rendezvény is a gyülekezési jog körébe esik, csak a Gytv. 6. §-a alapján nem tartozik bejelentési kötelezettség alá. Ennek azonban nem volt különösebb relevanciája az ügy eldöntése szempontjából, hiszen a kérelmező és társai közterületen szerettek volna gyülekezni.

A Gytv. 15. § a) pontja értelmében e törvény alkalmazásában közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér.

A Terrorelhárítási Központ a bejelentésben megjelölt időpontot is érintően, legfeljebb egy hónapra korlátozta a bejelentésben szereplő utcarész „mindenki számára igénybe vehetőségét” azzal, hogy személy- és létesítménybiztosítási intézkedésként, a miniszterelnök személyes biztonságának védelme érdekében lezárta a területet a Gytv. hatálya alá tartozó és egyéb csoportosulások elől.

A Terrorelhárítási Központ intézkedésének alapját érdemben az Rtv. 46. § (1) bekezdés d) pontja

képezte, amely szerint a rendőrség, valamint a rendőr a védett személy biztonsága érdekében területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen és onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.

Helytálló a kérelmező azon álláspontja, mely szerint az Rtv. fenti rendelkezése alapján elrendelt területlezárás nem vonja automatikusan maga után azt, hogy ne lehetne gyülekezni a lezárt területen. A rendőrség ugyanis mérlegelheti, hogy kit enged be a lezárt területre és kit nem.

A Terrorelhárítási Központ válasziratából kitűnik, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés kifejezetten a gyülekezések megakadályozására irányul. A gyülekezés megengedhetőségéről való döntés azonban nem a Terrorelhárítási Központ, hanem a kérelmezett hatásköre, az erre vonatkozó eljárást a Gytv. szerint – mégpedig az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlatára figyelemmel – kell lefolytatni. Ebben az eljárásban jogszabály nem nevesíti szakhatóságként a Terrorelhárítási Központot, a „kvázi szakhatóság” fogalmat pedig a jogrend nem ismeri, így a kérelmezettre a bejelentés elbírálása során nem kötelezőek a Terrorelhárítási Központ megállapításai. Saját mérlegelés alapján, saját felelősséggel kell döntenie arról, hogy tudomásul vesz-e vagy sem egy gyülekezésre vonatkozó bejelentést.

Tekintettel arra, hogy a kérelmezett a Gytv. közterület fogalmának való megfelelés hiánya miatt hozott a tervezett gyülekezés megtiltásával egyenértékű döntést, vizsgálni kellett erre vonatkozó álláspontja helytállóságát.

A kérelmezett azzal érvelt, hogy a bejelentésben szereplő, egyébként közterületnek minősülő utcarész a Terrorelhárító Központ általi területlezárás következtében nem volt „mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető”, így nem felelt meg a közterület Gytv. 15. § a) pontja szerinti fogalmának. Úgy azonban nem értelmezhető a Gytv. közterület fogalma, hogy az egyik állami hatóság jogorvoslattal nem támadható diszkrecionális intézkedéssel kizárhatna közterületről gyülekezést, míg a másik erre a kizárásra – mint a „mindenki általi igénybe vehetőség” megszűnésére – hivatkozással megállapíthatná, erre a területre a közterület jelleg hiánya folytán fogalmilag kizárt a gyülekezés. Az ilyen értelmezés ugyanis ellehetetlenítené a gyülekezési szabadság állami korlátozásával szembeni hatékony bírói jogorvoslat igénybevételének lehetőségét, a korlátozás szükségességének és arányosságának független bíróság általi ellenőrizhetőségét.

Ezért a bíróság nem fogadta el a kérelmezett azon indokát, hogy a bejelentés nem olyan közterületre vonatkozott, amelyre kiterjedne a Gytv. hatálya, és érdemben vizsgálta meg, hogy igazolt volt-e a bejelentett gyülekezés megakadályozása. Ehhez a Gytv. keretjellege miatt az Alaptörvény és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) rendelkezéseit, valamint a strasbourgi bírósági gyakorlatot hívta segítségül.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. Az I. Cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Egyezmény 11. Cikkének 1. bekezdése értelmében mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához (...). A 2. bekezdés szerint e jog gyakorlását csak törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.

A gyülekezési jog korlátozásához tehát az Alaptörvényben és az Egyezményben foglaltak szerint

törvényi előírás, legitim cél (alapvető jog érvényesülése, alkotmányos érték avagy az Egyezményben felsorolt valamely legitim érdek védelme), valamint a demokratikus társadalomban fennálló (feltétlen) szükségesség (illetve az ennek részét képező arányosság) szükséges. A Bíróság gyakorlata szerint továbbá „releváns és elegendő” indokok szükségesek a korlátozás igazolásához (lásd a Bíróság *Patyi és Mások kontra Magyarország* 5529/05 számú ügyben 2008. október 7. napján hozott ítéletének 39. bekezdését).

A törvényi előírás jelen esetben az Rtv. 46. § (1) bekezdés d) pontja, a legitim cél mások (nevezetesen a védett személy) jogainak védelme, a demokratikus társadalomban fennálló szükségesség vizsgálata pedig az alkalmazott beavatkozás feltétlen szükségességének, vagyis az eszköz és cél arányosságának vizsgálatát (a legenyhébb alternatíva tesztjének elvégzését), továbbá az egymással szemben álló érdekek közötti helyes egyensúly arányossági vizsgálatát igényli.

A szükségesség vizsgálata körében a bíróság megállapította, hogy a kérelmezett semmiféle indokát nem adta annak, hogy a védett személy biztosítására miért nem vettek igénybe a kérelmező és társai gyülekezési jogát kevésbé vagy egyáltalán nem korlátozó enyhébb eszközt. Sem a kérelmezett döntéséből, sem a Terrorelhárító Központ alapul vett állásfoglalásából nem tűnik ki, hogy bármelyik kompetens hatóság is mérlegre tett volna más lehetséges alternatívákat az egyébként legitim cél elérése érdekében, mint azt, hogy egy teljes utcarészt lezártak mindenféle csoportosulással szemben a „szükséges” ideig. Figyelembe véve, hogy a kérelmező bejelentése csak egy legfeljebb tíz főből álló békés gyülekezés megvalósítására irányult, nem közvetlenül a védett személy háza előtt, hanem a szemközti járdán valósult volna meg, és a rendőri szervek – különösen a 106/1996. (XI.5.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése által a miniszterelnök állandó védelmének feladatával ellátott Terrorelhárító Központ – ellenőrizhették, hogy a résztvevőknél ne legyen veszélyes tárgy, valamint közvetlenül odaállhattak, hogy biztosítsák a védett személyt és annak otthonát, a bíróság megállapította, hogy a bejelentés szerinti gyülekezés megakadályozása már a szükségesség tesztjén megbukott.

Ezért az érintett jogok viszonyára vonatkozó arányossági vizsgálatot már nem is volt szükséges elvégezni. Ezzel kapcsolatban a bíróság csak megjegyzi, hogy a Bíróság gyakorlata szerint (lásd pl. a Bíróság *Berladir és Mások kontra Oroszország* 34202/06 számú ügyben 2012. július 10. napján hozott ítéletének 44. és 45. bekezdését) a politikai véleménynyilvánítás demokratikus fontosságára tekintettel csak szűk mérlegelési mozgástér illeti meg az államot az ilyen véleménynyilvánításra irányuló gyülekezés korlátozásában. Ez azt jelenti, hogy a politikai véleménynyilvánításra irányuló gyülekezés korlátozása esetén a Bíróság szigorú felülvizsgálatot végez, és már a hazai bíróságoknak is ilyen vizsgálatot kell végezniük. A szigorú felülvizsgálat mércéje az, hogy csak kivételes esetben és nagyon nyomós okból fogadható el a korlátozás. A jelen ügyben pedig nem lehetett ilyen okot azonosítani.

Megállapítható tehát, hogy sem relevánsak, sem elegendők nem voltak a kérelmezett által adott indokok a bejelentés szerinti gyülekezés korlátozására. Nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán azon okból korlátozni, hogy azt védett személy jelenlétében kívánják megvalósítani.

Ezért a bíróság megállapította, hogy a kérelmezett végzése nem felelt meg a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, és azt a Gytv. 9. § (2) bekezdése szerinti nemperes eljárásban hatályon kívül helyezte.

Noha a körülmények arra utalnak, hogy esetleg már okafogyottá vált a tervezett gyülekezés, arra irányuló szándék esetén a Gytv. 9. § (3) bekezdése szerint kell eljárni, vagyis a rendezvény megtartása előtt 24 órával tájékoztatni kell a rendőrséget a gyülekezés megtartásának új tervezett

időpontjáról. A bíróság jelen végzése folytán tudomásul vettnek minősülő gyülekezéssel szemben pedig a Terrorelhárító Központ sem tehet mást, mint hogy a résztvevőket a bejelentésben megjelölt helyszínre beengedi, természetesen ügyelve arra, hogy rendbontás ne történjen.

A kérelmezett az 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) c) pontja alapján személyes illetékmentességet élvez, ezért helyette az Itv. 43. § (7) bekezdése szerinti eljárási illetéket a Pp. 78. § (1) bekezdése, valamint a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. § (1) bekezdése és a 14. §-a alapján az állam viseli.

A kérelmező igényt tartott ugyan költségtérítésre, az ügy vitelével felmerült költséget azonban nem igazolt, és jogi képviselője nem nyilatkozott arról a 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) 4/A. § (2) bekezdése alapján, hogy általános forgalmi adó fizetésére köteles-e. Ezért a bíróság az R. 3. § (4) bekezdése alapján nem tudott a kérelmező részére ügyvédi munkadíjat költségként figyelembe venni, és annak viselésére a kérelmezettet a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján kötelezni.

A végzés elleni jogorvoslatot a Gytv. 9. § (2) bekezdésének utolsó mondata zárja ki.

Budapest, 2013. július 11. napján

Dr. Dudás Dóra Virág s.k.
a tanács elnöke

Weeber Tibor Józsefné s.k.
ülnök

Czebei Gabriella s.k.
ülnök

A kiadmány hitelesítés

