

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Budapest Rendőr-főkapitánya útján

Tárgy: közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti kérelem

Tisztelt Bíróság!

Alulírott dr. Sánta Szabolcs Miklós ügyvéd, mint Hegyi Szabolcs (...) Kérelmező kívül jegyzett és mellékelten csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője, a Dr. Tóth Tamás, Budapest rendőrfőkapitánya (1139 Budapest, Teve u. 4-6.) Kérelmezett által 01000/36300-2/2013. ált. számon hozott határozat ellen, törvényes határidőben az alábbi

FELÜLVIZSGÁLATI KÉRELMET

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Bíróságot, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 111. § (1) bekezdése, illetve a Gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 9. § (2) bekezdése alapján a Kérelmezett határozatát hatályon kívül helyezni, továbbá az eljárással összefüggő, mérlegeléssel megállapított költségekben a Kérelmezettet marasztalni szíveskedjen.

I. Tényállás

2013. július 04-én a miniszterelnök a parlamentben „Az Európai Parlament igazságtalan döntéséről” címmel tartott napirend előtti felszólalást. Ugyanezen ügyben határozati javaslatot terjesztettek be kormánypárti képviselők, „A Magyarországot megillető egyenlő elbánásról” címmel, aminek elfogadásáról másnap szavazott a parlament. Mivel ellenvéleményének kinyilvánítása, tárgyára tekintettel, 72 órával később okafogyottá vált volna, a Kérelmező gyülekezési jogát másnap, július 05-én reggel kívánta gyakorolni, amikor a miniszterelnök elhagyja otthonát, hogy a beszédével szembeni tiltakozását a tudomására hozza. A helyszínválasztást, a miniszterelnök házával szemkösti

járdaszakaszt, az indokolta, hogy a Kossuth-tér lezárása miatt a parlament környékén nem lett volna lehetőség arra, hogy véleményét a Kérelmező közvetlenül a miniszterelnök tudomására hozza.

A XII. kerület Cinege utca 6. szám előtti járdaszakasza tervezett demonstrációt a Kérelmező július 04-én, 18:15 órakor telefonon, 19:17 órakor pedig emailen bejelentette a Budapesti Rendőr-főkapitányságon. Az éjszaka folyamán, 00:27 órakor a Kérelmezett kézbesítette a Kérelmezőnek a végzését, amellyel a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

A BRFK végzésének indoklásában előadja, hogy a rendezvény helyszínéül megjelölt területet is érintően a Terrorelhárítási Központ (TEK) 2013. július 04. napján, 30100/1276/3/2013. ált. számon személy- és létesítménybiztosítási intézkedést (TEK intézkedés) hozott a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 46. § (1) bekezdés a) és d) pontja alapján 2013. július 04. napján 16.00 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2013. augusztus 04. napján 24.00 óráig.

A hivatkozott TEK intézkedés indokolása szerint annak meghozatalára azért volt szükség, mert a megjelölt időszakban „a XII. kerület Cinege utca 5. szám alatti épületben védett személy tartózkodik. Figyelemmel a védett objektum biztonságának, zavartalan működésének, a védett személyek szabad mozgásának, közlekedésének biztosítása a Rendőrség kiemelt feladata, a rendelkező részben foglalt rendelkezés meghozatala indokolt.” *(sic!)* A TEK intézkedés indokolása ezen felül explicite azt tartalmazza, hogy „az elrendelt területlezárás pontosan meghatározza a lezárt terület határait, így egyértelművé teszi, melyik az a terület, amely a gyülekezési jog gyakorlása és egyéb nyilvános rendezvények megtartására rendelkezésre áll.”

II. A Gyülekezési törvény alkalmazhatósága

Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozata értelmében biztosítani kell a gyülekezési joggal kapcsolatos hatáskör hiányt megállapító végzések bírósági felülvizsgálatát a Gytv. szerint. Ezen AB határozat kifejezetten foglalkozik a jelen ügyre vonatkozó esetkörrel is, utalva az irányadó bírói gyakorlatra is:

„3.4.1. A rendőrségi gyakorlat a helyszínt illetően jellemzően két okból utasít el – hatáskör hiányára hivatkozással – végzésben rendezvény megtartására vonatkozó bejelentést. Az első ilyen ok a terület „biztonsági műveleti területté” nyilvánítása. Ha a rendőrség biztonsági területté nyilvánított egyes területeket, az e területekre szóló bejelentéseket a rendőrség hatáskörének hiánya miatt elutasította azzal az indokolással, hogy a „biztonsági műveleti területté nyilvánítás együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével”. 2006 ősze előtt a Terror Háza Múzeum és a Dohány utcai Zsinagóga előtti területen nem lehetett emiatt rendezvényt tartani, 2006. október 23-án pedig a rendőrség a Kossuth tér Parlament felőli, kordonnal elzárt részét minősítette biztonsági műveleti területnek. A Fővárosi Bíróság ezekben az esetekben a bejelentést elutasító rendőrségi határozatokat helybenhagyta, és jogerősen megállapította, hogy a biztonsági műveleti területté nyilvánítással az adott területek elvesztették közterületi jellegüket, ezért arra rendezvényt bejelenteni nem lehetett. Bár a kérelmek a rendőrfőkapitány biztonsági műveleti területté nyilvánító intézkedésének jogszerűségét is vitatták, a bíróság úgy látta, a rendőrfőkapitánynak a köztársasági őrezred felkérésére meghozott utasítása nem olyan egyedi államigazgatási határozat, amellyel szemben bárki bírósághoz fordulhatna. Később

azonban, 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 aránytalannak minősítette, mert az kellő indok nélkül korlátozta a polgárok mozgásszabadságát és gyülekezési jogát. (...) Ezt a megállapítást vette alapul az Emberi Jogok Európai Bírósága, amikor a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) és a Szerdahelyi kontra Magyarország (30385/07, 2012. január 17.) ügyekben megállapította: Magyarország megsértette a panaszosok gyülekezési jogát, amikor a Kossuth tér jogszerűtlen módon történő biztonsági műveleti területté nyilvánításával lehetetlenné tette a panaszosok által 2007 márciusára bejelentett demonstráció megtartását.”

A fentiekből a következő következtetések vonhatók le:

1. Különbféle közigazgatási eljárásokkal nem lehet a gyülekezési jogot teljesen ellehetetleníteni, az alapvető jog gyakorlásának hatékony védelme szerinti eljárás (Gytv) szabályai nem mellőzhetőek. Az AB többször leszögezi, hogy a közterület funkciójára fokozott figyelemmel kell lenni – „az önkormányzati és állami tulajdonban lévő közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek. Az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezést ezért behatárolja az a cél, hogy a közterület betölthesse funkcióját: a terület a közügyekre vonatkozó, közösen kinyilvánított vélemény fórumává válhasson.” Ennek megfelelően a Kérelmezett végzése helyesen jelöli meg a Gytv. 9. § (1) bekezdését a határozattal szembeni jogorvoslat alapjaként.

2. A Kérelmezett végzés felülvizsgálatán keresztül tulajdonképpen a TEK intézkedésének felülvizsgálatát is el kell végezni jelen, Gytv. szerinti bírósági eljárásban. Ugyan az AB határozat közterület-foglalási engedély miatti hatáskör hiány kapcsán született, de a határozat világosan kimondja, hogy „a jelenlegihez hasonló ügyekben a bíróságnak az érdemi felülvizsgálat során kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a rendőrségi végzésben a rendezvény megtartásának akadályául megjelölt, az adott helyszínre szóló közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, és indokolt volt-e a használati megállapodás megkötése.”

Az AB tehát akként foglalt állást, hogy bár a hatáskör és illetékesség hiányát a Kérelmezett szerint megalapozó jogviszonyt nem a Kérelmezett döntése hozta létre, az mégis felülvizsgálendő, mégpedig érdemi döntéssel, a Gytv. szerinti bírói felülvizsgálat során (olyannyira, hogy még maga az AB is vizsgálta és aggályosnak minősítette az adott szerződést – lásd határozat [65] pont).

Ezt az érvelést magáévá tette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 20.Kpk.45.258/2013/4. számon meghozott végzésében is, melyben nemcsak a BRFK hatáskörhiányt megállapító végzését, hanem az annak alapjául szolgáló, szintén a TEK által elrendelt személy- és létesítménybiztonsági intézkedést is érdemi vizsgálat alá vonta, és az érdemi felülvizsgálat során az intézkedés szükségességét, jogszerűségét és indokoltságát is vizsgálta.

III. A Kérelmezett hatásköre

A Kérelmezett határozata jogalapjául a Ket. 30. § b) pontját jelöli meg, mely szerint a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye.

A Gytv. 6. §-a szerint a rendezvény szervezését „a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség)” kell bejelenteni. Ebből az következik, hogy a bejelentéssel kapcsolatos határozat meghozatalára a rendőrség rendelkezik hatáskörrel. Ezt támasztja alá a 3/2013. (II. 14.) AB határozat, és erősíti meg a 20.Kpk.45.258/2013/4. számú végzés is.

Bár a Kérelmezett határozatának rendelkező része a hatáskör hiányát állapította meg, a végzés indokolása szerint a Kérelmezett elvégezte az érdemi vizsgálatot. Az indokolás ugyanis megállapítja, hogy „a bejelentéssel érintett szakaszon annak fizikai adottságaiból adódóan a védett személy és a demonstrálók szükségképpen közel helyezkednek el egymáshoz, amelyre figyelemmel a védett személy biztonságának megóvása érdekében elkerülhetetlenül szükséges annak megakadályozása, hogy a rendezvény résztvevői a személy- és létesítménybiztonsági intézkedésben megjelölt területre belépjenek, illetve ott tartózkodjanak.” E mérlegeléssel kapcsolatban azonban a következőket kell megjegyezni.

1. Az indokolásból nem tűnik ki, hogy a bejelentés szerinti helyszínen (a miniszterelnök házával szemközti járdaszakasz), figyelemmel a TEK intézkedésre, a demonstráció mennyiben veszélyeztetné a védett személy és a védett objektum biztonságát, zavartalan működését, a védett személyek szabad mozgásának és közlekedésének biztosítását. A helyszín fizikai adottságaira való utalás álláspontom szerint nem elegendő indok, tekintettel arra, hogy a bejelentés helyszíneként nem a miniszterelnök házában a bejárata előtti, hanem az azzal szemközti járdaszakasz volt megjelölve, kifejezetten arra tekintettel, hogy a háza kapuján kilépő miniszterelnök bármiféle korlátozás és akadályoztatás nélkül, biztonságának lehető legteljesebb mértékű megóvásának lehetővé tétele mellett mozoghat, közlekedjen.

2. Az Rtv. 46. § (1) bekezdése nem zárja ki azt, hogy a rendőrség lehetővé tegye, hogy akár a lezárt területre is valaki belépjen és ott tartózkodjon. A 46. § (1) bekezdésének d) pontja ugyanis úgy rendelkezik, hogy a rendőrség „területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti”. A jogszabálysövegből az következik, hogy a terület lezárása nem jár automatikusan együtt a belépés megtiltásával, azaz a rendőrség mérlegelheti, hogy bizonyos – a védett személyektől eltérő – személyeknek (akár meghatározott céllal és meghatározott időtartamra) lehetővé tegye a területre való belépést, azaz a kérdéses terület lezárása nem jelenti automatikusan azt, hogy azon demonstrációt ne lehetne tartani. A Kérelmezett határozatának indokolásában maga is úgy fogalmaz, hogy a TEK intézkedéssel érintett terület „korlátozottan” vehető igénybe. Nyilvánvaló, hogy a Cinege utcában lakó állampolgárokat a TEK intézkedés sem zárhatja ki az adott területről, az otthonuk megközelítéséből, mint ahogy azt sem tilthatja meg, hogy a miniszterelnök szomszédja a háza előtt ácsorogjon, esetleg a járdán állva vagy sétálva szóba elegyedjen környékbeli ismerőseivel. A Kérelmezett határozata azonban jogsértő módon nem adja semmilyen indokát annak, hogy a legfeljebb 10 főre tervezett demonstráció tagjai miért ne tartózkodhattak volna a védett személy házával szemközt.

3. Mivel a védett személy biztosítását nem a Kérelmezett, hanem a TEK végzi, az a kérdés, hogy a bejelentett gyülekezés (az adott időpontban, helyszínen, létszámmal és időtartamban) valóban veszélyezteti-e a védett személy biztonságát, csak annak ismeretében dönthető el, hogy a TEK milyen módon (létszámban, eszközökkel, stb.) biztosítja a védett személyt. Egészen pontosan a TEK van abban a helyzetben, és nem a Kérelmezett, hogy eldöntse, hogy egy konkrét bejelentés szerinti rendezvény megtartása mellett megfelelően tudja-e garantálni a védett személy biztonságát. A Kérelmezett határozatából az nem derül ki, hogy felvette-e a kapcsolatot a TEK-vel a fentiek tisztázása érdekében, vagy ha ezt meg sem kísérelte, akkor annak mi az indoka.

(Egyébként ettől eltérő kérdés lehetne annak vizsgálata – s ezen vizsgálatot a határozat kifejezetten nem végzi el – hogy a különféle rendőri szervek közül adott esetben a TEK a Kérelmezett hatáskörét elvonta-e azzal, hogy intézkedése a bejelentés szerinti terület közterület minőségét megszünteti. Ezen kérdés eldöntése azonban a Kérelmező szempontjából nem releváns.)

IV. A TEK határozat értékelése

Álláspontom szerint a Kérelmező gyülekezési jogának szükségtelen és aránytalan korlátozását jelentette az, hogy a lezárt terület közterületi minőségének elvesztésére hivatkozva a Kérelmezett nem vette tudomásul a bejelentést és megakadályozta a békés, legfeljebb 10 (tíz) fő részvételével tartandó demonstráció megtartását. A Kérelmezett határozatának alapjául szolgáló TEK intézkedés ugyanis szükségtelenül, indokolatlanul és aránytalanul zárt le egy közterületet – alapjog-sértő döntésen alapuló rendőrségi intézkedés pedig csak jogszerűtlen lehet.

Az Rtv. 15. §-a szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Annak megítélésakor, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés indokolt és ennél fogva jogszerű-e, azt kell vizsgálni, hogy a védett személy és létesítmény biztonsága valóban megköveteli-e a terület lezárását és az oda való belépés megakadályozását, azaz állítható-e, hogy a terület lezárása és a belépés megakadályozása nélkül az adott személy és/vagy létesítmény biztonsága megfelelően nem szavatolható.

A konkrét esetben a TEK intézkedés semmilyen konkrét hivatkozást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mi indokolta azt, hogy egy teljes hónapon keresztül lezárják azt a közterületet, ahova Kérelmező a gyülekezést bejelentette. Az indokolatlanság/aránytalanság kapcsán mérlegelendő körülmények az alábbiak.

Az AB már hivatkozott határozatában a gyülekezési jog korlátozhatóságával kapcsolatban a következőt fektette le: „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 helyül 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 művelési területté nyilvánítása miatt nem döntött érdemben.” Ez a teszt irányadó a jelen felülvizsgálati kérelem alapján meghozandó döntéskor is.

Tételesen vizsgálva a TEK intézkedés indokait, a következőket lehet megállapítani:

1. Az indokoltság minimálisan konkrét tényekre vonatkozó indokoltságot jelent. Abból, hogy „figyelemmel [arra, hogy] a védett objektum biztonságának, zavartalan működésének, a védett személyek szabad mozgásának, közlekedésének biztosítása a Rendőrség kiemelt feladata”, nem lehet megtudni azt, hogy mi indokolja az egy teljes hónapra eső terület-lezárást. Tekintettel arra, hogy a lezárt terület a miniszterelnök lakóhelye, ahol tehát rendszeresen, életvitelszerűen tartózkodik, területlezárásra csak konkrétan megjelölt, az esemény jellegét és időtartamát is tartalmazó indokból kerülhet sor (pl. külföldi védett személy magánjellegű látogatása esetén ez elképzelhető). A TEK-határozat indoklása hozzáteszi, hogy „e személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel biztosítható a Cinege utca 5. szám alatti épület biztonsága, valamint a védett személy zavartalan közlekedése.” Feltéve, de meg nem engedve, hogy ez így van, akkor a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésnek folyamatosnak kellene lennie mindaddig, amíg a Cinege utca 5. szám alatti épület lakója (lakói) védett személynek minősül (minősülnek). Megalapozatlanság okán így minden további mérlegeléstől függetlenül jogsértő a terület lezárása.

2. A 3/2013. (II. 14.) AB határozat szerint „Az egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzen és gyülekezésen vegyen részt. 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. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [Ehhez hasonlóan lásd a strasbourgi bíróság Sáska kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének 21. pontját (58050/08, 2012. november 27.).] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosán kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez.” A konkrét esetben a helyszín megválasztásának legitimitása és funkciója megkérdőjelezhetetlen: a Gytv. 2. § (2) bekezdése szerint a rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni. Figyelemmel a körülményekre, ezt csak július 05-én reggel, és csak az érintett személy, a miniszterelnök személyes jelenlétekor tehetnék volna meg.

3. A TEK határozat utalása a védett személyek szabad mozgásának biztosítására nem alapozza meg jogszerűen az intézkedés elrendelését, mivel a szabad mozgás biztosítása eleve nem jogszerű célja az Rtv. alapján az intézkedésnek. A TEK intézkedés nyilvánvalóan a gyülekezési jog hatálya alá tartozó

rendezvények korlátozására irányult, s ez jogszerűtlen. Megítélésem szerint a védett személyekkel, vagy objektumokkal kapcsolatos Rtv. 46. § szerinti intézkedés funkciója a személy, vagy épület (vagy az épületben tartózkodó személyek) biztonságának szavatolása a törvényes kereteken belül, ami nem indokolható a közterületen történő „zavartalan közlekedésként” körülírt kényelmi szempontokkal.

Ettől függetlenül nem világos az, hogy a védett személy milyen szabad mozgáshoz való jogát korlátozta volna egyáltalán egy 10 fő részvételével az utca túloldalán megtartandó békés demonstráció, és bármely védett személy bármely időpontban való szabad mozgását kevésbé korlátozó eszközzel miért nem lehetett volna biztosítani. De felvetődik az a kérdés is, hogy milyen konkrét veszély merült fel ezen terület vonatkozásában 2013. július 04-e után, ami augusztus 04-e után megszűnik vagy elhárul. Ezekre a kérdésekre a TEK intézkedés indokolásából semmilyen választ nem kapunk. A TEK ezen intézkedését a Kérelmezett pedig elfogadta, hiszen jelen kérelemmel támadott végzésének lényege, hogy az intézkedés miatt nem közterület a bejelentéssel érintett terület, vagyis a végzésből impliciten az következik, hogy a TEK intézkedést a Kérelmezett jogszerűnek tartja.

IV. Egyéb nyilatkozatok

A Kérelmezett határozatát 2013. július 5-én, 00:27 órakor személyesen kézbesítették a Kérelmezőnek.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hatáskörét a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 22. § (2) bekezdése, illetve a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. § (1) bekezdése; illetékességét pedig a Pp. 326. § (1) bekezdése állapítja meg.

V. Mellékletek

- 01000/36300-2/2013. ált. számú végzés
- 30100/1276/3/2013. ált. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedés
- ügyvédi meghatalmazás

Budapest, 2013. július 08.

Tisztelettel:

dr. Sánta Szabolcs Miklós ügyvéd