

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

ügyszám: 5.K.33.112/2013

Tisztelt Bíróság!

Póka László (...) **felperes** kívül jegyzett meghatalmazott jogi képviselőjeként fenti számon folyamatban lévő peres eljárásban a bíróság 2013. október 30. napján kelt, 5.K.33.112/2013/3. számú hiánypótlásra felhívó végzése nyomán az alábbi

b e a d v á n y t

terjesztem elő:

A felperes az 1989. évi III. tv. (Gytv.) 14. § (3) bekezdése alapján rendezvény felosztatása jogellenességének megállapítása iránt kíván pert indítani. A felosztatás foganatosítása a Gytv., valamint a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet szabályainak megfelelően történt, keresetemben nem annak módját kifogásolom, hanem jogalapjának hiányát.

Alperesként a rendezvény felosztatását elrendelő és azt foganatosító Budapesti Rendőr-főkapitányságot (képv.: Dr. Tóth Tamás r. dandártábornok, rendőrségi tanácsos; cím: 1139 Budapest, Teve utca 4-6.) jelölöm meg a Gytv. 6. § és 14. § (1) bekezdése alapján.

A Polgári perrendtartásról szóló 1953. évi III. törvény (Pp.) 327. § (2) és 330. § (1) bekezdésére tekintettel a felperes nyilatkozik arról, hogy a Gyt. 14. §-ának (1) bekezdése a rendőrség olyan hatósági intézkedését szabályozza, amelyről a rendőrség az ügy természeténél fogva nem hozhat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben és a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben foglaltaknak megfelelő formális határozatot, így keresetében a felperes az alperesnek ügyszám szerint meghatározott határozatát nem tudja megjelölni. Mindamelllett az írásba foglalt határozathozatal hiánya a rendőrség hatósági jogkörében hozott közigazgatási döntés jellegén az EBH2004.1162 szerint nem változtat.

A felperes a perben az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt békés gyülekezéshez való jogát kívánja érvényesíteni.

Kérem a tisztelt bíróságot, hogy a Gytv. 14. § (3) bekezdése alapján ítéletében állapítsa meg, hogy a 2013. október 3. napján a Budapest XII. kerület Czinege út 5. és Czinege út 17. szám környékén tartott rendezvény felosztatása az alperes részéről jogellenes volt, ezzel az alperes megsértette a felperes békés gyülekezéshez való, Alaptörvényben garantált jogát.

A rendezvény felosztatásának jogellenességét az alábbiakkal indokolom.

1. A tények:

2013. október 3-án az alperes által tudomásul vett rendezvény zajlott a Budapest 12. ker. Cinege út 5. és Cinege út 17. szám környezetében, melynek szervezője a felperes volt, aki hatodmagával jelen is volt a rendezvényen. A jogszerűen zajló demonstrációt az alperes a Terrorelhárítási Központ (TEK) 2013. október 2-án kelt 6651/2013. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedésére hivatkozva feloszlatta. A felosztatás jogalapjaként az alperes mást nem jelölt meg.

A Pp. 190. § (2) bekezdése alapján indítványozom, hogy a Bíróság kötelezze az alperest arra, hogy amennyiben a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 38. § (1) bekezdése alapján a rendezvény felosztatását elrendelő parancsnok a helyszíni intézkedések után írásos jelentést készített, azt csatolja be a tárgyalásra. Indítványozom továbbá, hogy a rendezvény felosztatásakor készített videofelvétel becsatolására is kötelezze a bíróság az alperest.

2. A tények jogi értékelése:

2.1. A Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint: *„Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlattja.”* A Gytv. 2. § (3) bekezdése szerint: *„A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”*

A Gytv. szerinti rendezvények felosztatásának törvényes okait tehát a Gytv. kimerítően felsorolja, ezeken kívül nincs legitim indoka a felosztatásnak, a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés nem tartozik ezek közé. Ezt támasztják alá azok a bírósági döntések, amelyek ugyancsak személy- és létesítménybiztosítási intézkedés miatt, bár előzetesen meghozott rendőrhatalósági döntések felülvizsgálata során születtek.

2.2. 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 tiltó határozatot hoz, hanem a bejelentés elbírálására vonatkozó hatásköre hiányát állapítja meg. Az AB-döntés értelmében a bíróságnak nemcsak a rendőrség formális, hatásköre hiányát megállapító határozatát kell megvizsgálnia, hanem azt az alapul fekvő döntést is – pl. személy- és létesítménybiztosítási intézkedés –, ami miatt a helyszín közterület-jellege, illetve a rendezvény megtarthatósága kérdésessé vált.

Az AB 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 helyüül 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.”

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45.258/2013/4. számú végzésében rögzítette, hogy figyelemmel az AB-határozatra, a rendőrség nem utasíthatta volna el a bejelentést hatáskör hiányában akkor sem, ha az lezárt területre vonatkozik, hanem érdemben kellett volna vizsgálnia a bejelentést.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzésében ki is fejtette, hogy kiüresítené a gyülekezési jogot a „közterület” fogalmának olyan értelmezése, amely szerint az egyik hatóság (a TEK) diszkrecionális és jogorvoslattal 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 Gytv. szerint a rendőrségnek gyülekezési jogi ügyekben kizárólagos döntési felelőssége van, ezért érdemi mérlegelést kell lefolytatnia a bejelentésekkel kapcsolatban. A BRFK azonban nem végzett átfogó vizsgálatot annak kiderítésére, hogy az egyébként legitim cél, a védett személy biztonsága érdekében rendelkezésre álltak-e olyan alternatív eszközök, amelyek a gyülekezési jogot kevésbé korlátozták volna: a területlezáras ugyanis nem azt jelenti, hogy a rendőrség, mérlegelés alapján, ne engedhetne be valakit az adott területre. 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 megalásítani”*.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.209/2013/2. számú végzésével megerősítette azt, hogy bár a területlezáras következtében az adott terület használata korlátozottá válik, ez nem jelenti azt, hogy a terület a lezáras idejére senki számára sem hozzáférhető. A rendőrségi törvényből nem vezethető le olyan értelmezés, amely szerint a rendezvénytartás helyszínéül bejelentett terület közterületi minőségét a területlezáras bármilyen módon érintené. Amennyiben pedig a lezárással érintett terület nem veszíti el a gyülekezési törvény szerinti közterület-jellegét, hanem csak a használata korlátozódik, a rendezvény bejelentésekor a BRFK-nak érdemben vizsgálnia kell, hogy a bejelentett rendezvény az intézkedéssel korlátozott közterületen megtartható-e vagy sem – ezt azonban elmulasztotta megtenni. (A bíróság ebben az esetben már kifejezetten emlékeztette a hatóságokat általános jogalkalmazói kötelességükre, illetve a jogalkalmazó szervek között elfoglalt helyükre is. Nyomatékosan felhívta a BRFK figyelmét arra, hogy a bíróság egy hasonló tényállású ügyben (17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzés) már egyértelműen kifejtette álláspontját mind a hatáskör hiányát megállapító, a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasító döntéssel, mind a személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel érintett terület közterületi minősítésével, mind pedig a gyülekezési jog korlátozása kapcsán

vizsgálható szükségesség és arányosság követelményével kapcsolatban. A törvény értelmében a bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról véglegesen döntenek, döntéseik mindenkire kötelezőek, így a bírósági végzésben kifejtetteknek kötelezően kell érvényesülniük valamennyi alsóbb fokú jogalkalmazó szerv határozathozatala során. A tételes törvényi szabályokon túlmenően „a jogállamiság és a jogbiztonság alapvető követelménye ugyanis, hogy a jogalkalmazó szervek a bíróság elvi iránymutatásához, gyakorlatához, jogértelmezéséhez igazodjanak, és azokat kövessék a döntéseik meghozatala során.” A BRFK-val szemben pedig „további feltétlen elvárás, hogy ismerje és alkalmazza a releváns nemzetközi egyezményeket, az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes ítélkezési gyakorlatát, ezek figyelmen kívül hagyása esetén pedig legalább a konzekvens hazai bírósági joggyakorlatot.”)

2.3. Bár a hivatkozott döntések a rendezvények bejelentésére vonatkozó rendőrhatalósági hatásköröket és feladatokat értelmezik, a kifejtett érvek és követelmények *mutatis mutandis* alkalmazandók a jelen esetben, a rendezvény felosztatásának jogellenességének megállapítására irányuló perben is. A hasonlóság alapja az, hogy jelen esetben éppúgy, mint a korábbiakban, a hatósági aktus egyetlen indoka egy másik hatóság által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedés. A kifejtettek szerint a rendőrségnek érdemi, átfogó vizsgálati kötelezettsége van a gyülekezési jogi ügyekben – ez a követelmény pedig nemcsak a rendezvény bejelentésével, hanem annak megtartásával kapcsolatos feladataira is vonatkozik. Ugyancsak irányadó az AB által rögzített teszt a jelen keresetben támadott felosztatásról szóló döntés értékelésekor is.

A jelen esetben az alperes a rendezvény felosztatását egyedül a TEK-határozattal indokolta, ami arra enged következtetni, hogy az alperes teljes mértékben magáévá tette az abban kifejtett indokokat. Az alperes ezzel elmulasztotta figyelembe venni a hivatkozott bírósági döntésekből fakadó kötelezettségeit. Nem vizsgálta érdemben a TEK-határozat indokait annak fényében, hogy nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán azon okból korlátozni, hogy azt védett személy jelenlétében kívánják megvalósítani. Mivel a védett személy biztosítását nem az alperes, hanem a TEK végzi, a TEK van abban a helyzetben, és nem az alperes, hogy eldöntse, a rendezvény (az adott időpontban, helyszínen, létszámmal és időtartamban) valóban veszélyezteti-e a védett személyek biztonságát, és hogy a rendezvény megtartása vagy folytatása mellett megfelelően tudja-e azt garantálni – az alperes azonban nem adott arra vonatkozó indoklást, hogy egyáltalán felvette-e a kapcsolatot a TEK-vel a fentiek tisztázása érdekében, vagy ha ezt meg sem kísérelte, akkor annak mi az indoka. Nem vizsgálta az alperes azt sem, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel elérni kívánt cél megvalósítása, azaz a védett személyek biztonsága érdekében rendelkezésre állnak-e olyan alternatív eszközök, amelyek a felperes gyülekezési jogát kevésbé korlátozták volna, mint a felosztatás. Ez utóbbi vonatkozásban nem vette figyelembe azt a körülményt, hogy a miniszterelnök háza két különböző utcából is megközelíthető. Az alperes nem kezdeményezett tárgyalásokat sem a felperessel annak érdekében, hogy a TEK-határozatban említett védett személyek tartózkodásának idejére a demonstráció felfüggesztését kérjék, holott erre korábban már volt példa (a miniszterelnök lánya esküvője idejére a rendőrség kérésére az ugyanezen a helyszínen a jelen per felperese által szervezett és tartott demonstrációt felfüggesztették). Összességében tehát az alperes nem végezte el az alapjogkorlátozásra vonatkozó szigorú alkotmányossági vizsgálatot, és ennek eredményeként hozott

olyan döntést a rendezvény feloszlásáról, ami a felperes gyülekezési jogát alaptörvényellenesen korlátozza.

A hivatkozott 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 jelen esetben a szóban forgó közterület magában foglalja Magyarország miniszterelnökének háza előtti utcarészetet is. Magyarország miniszterelnöke olyan közjogi méltóság, akivel szemben a véleménynyilvánítás szabadsága, és annak különös fajtájaként a gyülekezési jog korlátozásának csak a legszigorúbb alkotmányossági vizsgálat mellett lehet helye. A konkrét esetben a helyszín megválasztásának legitimitása és funkciója megkérdőjelezhetetlen. Amennyiben a Kossuth-tér éppen amiatt lehet kitüntetett helyszíne a politikai véleménynyilvánításnak, mert a parlament a politikai döntéshozatal „központja”, és nemcsak az Országgyűlés, de a miniszterelnök hivatali apparátusának is a székhelye, úgy történetesen azt is releváns körülményként kell figyelembe venni a jelen perben érintett rendezvény feloszlatóságának megítélésekor, hogy a Kossuth-tér rekonstrukciója miatt nem lehetett a parlament környékén demonstrálni, ezért a gyülekezési jog szempontjából kiemelt státusza a térnek ideiglenesen hiányzik. Ennek következtében ha valaki a véleményét a kormány vagy a miniszterelnök tudomására akarja hozni, akkor nehezen találhat ehhez más helyszínt, mint a miniszterelnök házát. Ennek a körülménynek a figyelmen kívül hagyása azt eredményezte, hogy az alperes elhanyagolta az alapvető jog lényeges tartalmának – „A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.” Gytv. 2. § (2) bekezdés – tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét.

2.4. Az alperes a gyülekezési jog korlátozására alkalmasnak tekintette a TEK-határozatban kifejtett indokokat, és úgy ítélte meg, hogy azok alapján a rendezvény feloszlása a felperes gyülekezési jogának szükséges és arányos korlátja. A TEK intézkedését az alperes elfogadta, amiből az következik, hogy azt jogszerűnek tartja. A feloszlásról szóló alperesi döntés felülvizsgálatán keresztül ezért tulajdonképpen a TEK intézkedésének felülvizsgálatát is el kell végezni a jelen, Gytv. szerinti bírósági eljárásban. A hivatkozott AB-határozat is kimondja, hogy a bíróságnak az érdemi felülvizsgálat során kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a rendőrség által a rendezvény megtartásának akadályául megjelölt, az adott helyszínre szóló személy- és létesítménybiztosítási intézkedés jogszerű és indokolt volt-e. A rendezvény alperesi feloszlásának alapjául szolgáló TEK intézkedés a felperes szerint szükségtelenül, indokolatlanul és aránytalanul zárt le egy közterületet. A kizárólag ilyen alapjog-sértő döntésen alapuló alperesi intézkedés pedig szintén 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 megítélésekor, 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 jelen esetben a TEK-határozat nem tartalmaz hivatkozást arra vonatkozóan, hogy mi indokolta azt, hogy három hónapon keresztül lezárják azt a közterületet, ahol egy tudomásul vett rendezvény, azaz egy alapjog gyakorlása zajlik. Az indokolatlanság/aránytalanság kapcsán mérlegelendő körülmények az alábbiak.

– Az indokoltság minimálisan konkrét tényekre vonatkozó indokoltságot jelent. Abból azonban, hogy „az intézkedéssel érintett területen, 2013. október 3-án hivatalos programon Izrael Állam magyarországi nagykövete, az intézkedéssel érintett egyéb időszakban pedig más védett személyek tartózkodnak és közlekednek”, nem lehet megtudni azt, hogy mi indokolja a három hónapra eső terület-lezárást.

– A TEK-határozat utalása a védett személyek szabad mozgásának és közlekedésének biztosítására nem alapozza meg jogszerűen az intézkedés elrendelését, mivel a szabad mozgás biztosítása eleve nem jogszerű célja az Rtv. alapján az intézkedésnek. A TEK intézkedése nyilvánvalóan a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények korlátozására irányult, s ez jogszerűtlen. A felperes megítélése 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 sem világos az, hogy a védett személyek milyen szabad mozgáshoz való jogát korlátozta egyáltalán egy 7 fő részvételével zajló békés demonstráció, és bármely védett személy bármely időpontban való szabad mozgását kevésbé korlátozó eszközzel miért nem lehetett volna biztosítani.

Mindezekre tekintettel kérem tehát, hogy a bíróság a Gytv. 14. § (3) bekezdése alapján ítéletében állapítsa meg, hogy a 2013. október 3. napján a Budapest XII. kerület Czinege út 5. és Czinege út 17. szám környékén tartott rendezvény feloszlatása az alperes részéről jogellenes volt, ezzel az alperes megsértette a felperes békés gyülekezéshez való, Alaptörvényben garantált jogát.

Budapest, 2013. december 19.

Tisztelettel:

dr. Sánta Szabolcs Miklós
ügyvéd

Mellékletek:

- ügyvédi meghatalmazás
- a demonstráció bejelentése (2013. szeptember 5.)
- BRFK-jegyzőkönyv egyeztetésről (2013. szeptember 6.)
- a Terrorelhárítási Központ 6651/2013. számú személy és létesítménybiztosítási intézkedése
- a felperes által készített videofelvétel