

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Budapest Rendőr-főkapitánya útján

tárgy: közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti kérelem

Tisztelt Bíróság!

Alulírott dr. Pető Márk (.....), mint ... (...) **Kérelmező** csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője a Budapest Rendőr-főkapitánya (1139 Budapest, Teve u. 4-6.) **Kérelmezett** által **01000/19975/3/2015. ált.** számú határozata ellen, törvényes határidőben az alábbi

felülvizsgálati kérelmet

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Bíróságot, hogy a Gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 9. § (2) bekezdése alapján a Kérelmezett határozatát annak törvényt sértő volta miatt hatályon kívül helyezni szíveskedjen.

I. Tényállás

A Kérelmező egy társával együtt 2015. április 21-én 14:05 órakor tett a Gytv. 6-7. §-nak megfelelő bejelentést egy 2015. május 7-én 8:00 – 20:00 óra között Budapest V. kerület Széchenyi István tér 2. szám előtti közterületen legfeljebb 200 fővel és 30 gépkocsival tartandó rendezvényre (F/2. melléklet). A bejelentésében a Kérelmező kérte, hogy a Kérelmezett biztosítsa a rendezvényt, valamint alkalmas időpontot és elérhetőséget jelölt meg az előzetes egyeztetés lefolytatására. A Kérelmező másnap módosított a bejelentésen, és ismételten jelezte az egyeztetési szándékát (F/3. melléklet).

A Kérelmezett 2015. április 23-án kelt és 11:20 órakor kézbesített határozatával a rendezvény bejelentés szerinti megtartását részlegesen megtiltotta (F/4. melléklet). A Kérelmezett két indokra alapította a részleges tilalmat: a határozat rendelkező része szerint „*a demonstráció megtartása mások jogainak és szabadságának sérelmével járna*”, illetve „*a közlekedés más útvonalon nem biztosítható*”. Egyeztető tárgyalás megtartására nem került sor.

II. A támadott végzés jogszerűtlensége

1. A forgalmi ok

a) A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint „ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség [...] a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja”. A Kérelmezett a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását forgalmi okokból tehát csak akkor tilthatja meg, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, azaz ha a közlekedés teljes mértékben ellehetetlenül, azaz ha valaki egyik helyről nem tud eljutni egy másik helyre, és e lehetetlenség ok-okozati kapcsolatban van a rendezvény megtartásával. Bár a Kérelmezett erre a következtetésre jutott a Kérelmező bejelentésével kapcsolatban, ez a következtetés téves: a határozat indokolásából ez nem következik minden kétséget kizáróan.

A Kérelmezett idevágó indokolása a határozat 5-6. oldalán található. A 6. oldal 1. és 3. bekezdése a tiltással érintett időszakban a helyszínen mért gépjármű-forgalmi és utasszállítási adatokat tartalmazza. Ezek az adatok annyit elárulnak, hogy a reggeli és a délutáni csúcsidőben az érintett helyszínen jelentős forgalom bonyolódik. Azonban már annak alátámasztására is, hogy a rendezvény megtartása aránytalanul nagy terhet róna a közlekedés résztvevőire, csak akkor lennének alkalmasak, ha i) a Kérelmezett számításokat végzett volna arra vonatkozóan is, hogy a környező közterületek gépjármű-forgalma milyen arányban növekedne meg a rendezvény megtartása esetén, ii) a rendezvény megtartása a Kérelmezettől milyen biztosítási intézkedéseket, tárgyi és személyi feltételek biztosítását követelné meg. [Bár kétségtelenül releváns szempontokat ad, de ezt nem pótolja a főváros egész közlekedésére kiható aktuális általános forgalmi és tömegközlekedési körülményeinek ecsetelése (5. oldal 6-10. bekezdése).] Azt pedig egyáltalán nem bizonyítják ezek az adatok, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

A Kérelmezett a vizsgálatát arra tekintettel végezte el, hogy a rendezvény megtartása a Széchenyi tér 2. szám előtti útszakasz lezárását és a tér körüljárhatóságának megszüntetését követelné meg. A rendezvény megtartása azonban nem vonja maga után szükségszerűen a lezárást. Az érintett útszakasz egy körforgalom része, két egyirányú forgalmi sávot foglal magában. A bejelentés szerint a rendezvény megtartása csak az egyik sáv lezárását igényelné („*forgalomlassító figyelemfelhívó demonstráció*”), a másikat nem érintené. A Kérelmezett maga ismeri el, hogy „*alternatív megoldásként felmerülhet a demonstrációban résztvevő gépjárművek egyoldali elhelyezése a várakozó járművek helyén a forgalmat nem akadályozva*” (6. oldal 4. bekezdés), tekintettel arra, hogy „*az úttest szélén rendszeresen gépjárművek várakoznak*” (5. oldal utolsó bekezdés). Bár ebből arra következtet, hogy „*a Széchenyi István tér jelentős forgalma és elosztó szerepe miatt még a csúcsidőben ez a korlátozás is aránytalanul nagy torlódást okozna*”, a Kérelmezett valójában azt ismeri el, hogy az egyik sáv lezárása „csak” torlódást okozna, de ettől még a közlekedés ezen az útvonalon biztosítható volna. Valójában azt is beismeri a Kérelmezett, hogy ez a torlódás nem lenne nagyobb, mint amit az egyébként rendszeresen ott várakozó járművek okoznak. Ugyancsak önmagát leplezi le a Kérelmezett azzal, hogy a bejelentés szerinti nap 11:00 és 14:00 óra közötti időszakában nem tiltotta meg a rendezvény megtartását – elismerve tehát azt, hogy ebben az időszakban nem szükséges az útszakasz teljes lezárása, azaz a közlekedés biztosítása nem szükségképpen igényel alternatív útvonalat. (A forgalmi szempontokkal kapcsolatban a tisztelt Bíróság figyelmébe ajánlom még a Kérelmező által a www.youtube.com nevű videó-megosztó oldalra „*A diktatúra kiteljesedése 1-2-3-4.*” címen feltöltött felvételeket.)

A teljes lezárás szükségességét a tiltással érintett időszakokban a Kérelmezett a balesetveszélyes helyzetek elkerülésével indokolja. Ez az indok azonban csak akkor állná meg a helyét, ha i) a Kérelmezettnek nem volna alkotmányos kötelessége együttműködni a Kérelmezővel és

közreműködnie a biztosításban a balesetveszélyes helyzetek kialakulásának megelőzése érdekében, illetve ii) ha a Kérelmezett bebizonyítaná, hogy egy félsávós útlezárás esetén – bármilyen okból kerüljön is rá sor – képtelen megelőzni a baleseteket, ezért a lezárás minden esetben a teljes úttestet és a teljes forgalmat érinti. A Kérelmezett indoklása ebben a tekintetben nem áll meg.

b) A Kérelmezettnek a forgalmi okra való hivatkozását alátámasztani hivatott indokai csak annak a következtetésnek a levonására alkalmasak, hogy a rendezvény bejelentés szerinti megtartása és annak biztosítása megnövekedett terhet róna a közlekedés résztvevőire. Azt azonban nem bizonyítják, hogy megfelelő előkészítés, az érintettek közvetlen és tömegkommunikációs csatornákon keresztül történő tájékoztatása, illetve a rendezvény szervezőjével való intenzív közreműködés mellett ezek a terhek ne volnának minimálisra csökkenthetők. (Azt pedig végképp nem, hogy a közlekedés más útvonalon *egyáltalán nem* biztosítható.) Ehhez figyelembe kellett volna venni mindazokat a tömegrendezvényeket is, amelyek a főváros hasonló közlekedési körülményei közepette, a közlekedés nem kisebb zavarásával is járva, de sikeresen, jogsérelem és baleset nélkül ezekben a napokban is megvalósíthatók voltak (futóverseny, kerékpáros felvonulás, vonulós tüntetés).

A Kérelmezett a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (BM-rendelet) 4. § (5) bekezdésének második mondatát annak ellenére figyelmen kívül hagyja, hogy az kifejezett kötelezettséget ír elő számára: *„Az esetleges megtiltást megalapozó körülményre hívja fel a szervező figyelmét és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható.”* A Kérelmezett a tájékoztatás és az egyeztetés elmaradását azzal indokolta, hogy arra *„a közigazgatási hatósági eljárás során utóbb feltárt tényekre, körülményekre tekintettel nem került sor”* (2. oldal 3. bekezdés), de hogy melyek ezek a tények és körülmények, már nem tér ki. Mint ahogy azoknak a körülményeknek az értékelésére sem tér ki, hogy a bejelentés tizenöt nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt érkezett, nem kezelhetetlen létszámú tömeg részvételéről szólt, és nyilvánvalóvá tette a Kérelmező egyeztetési szándékát.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) jogértelmezése szerint *„a bejelentés lehetővé teszi a hatóság számára mindazon szükséges intézkedések megtételét annak érdekében, hogy minimálisra csökkentse a közlekedés zavarását, ami a rendezvény megtartásával a csúcsidőben együtt jár. Az előzetes biztosítási intézkedések [...] bármilyen tömegrendezvény biztonságos lebonyolítása érdekében fontosak.”* (Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, p. 38-42.)

c) A Kérelmezett tévesen értelmezi a Gytv. 8. § (1) bekezdését úgy, mint ami arra ad neki felhatalmazást, hogy a rendezvénnyel összefüggésben felmerülő közlekedési nehézségek *„aránytalanságát”,* azok kezelésének *„aránytalan nehézségeit”* értékelje. A *„közlekedés rendjének aránytalan sérelme”* 2004. május 1., Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása óta nem szerepel a Gytv-ben [az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147. § (1) bekezdés a) pont]. A hatályos Gytv. szerint a Kérelmezett csak annak eldöntésére jogosult, hogy a közlekedés más útvonalon biztosítható-e vagy sem.

Tény, hogy a BM-rendelet első mondata mind a mai napig úgy rendelkezik, hogy *„a közrendvédelmi szerv – figyelemmel a Törvény 8. §-ára – tájékozdik, hogy a bejelentett rendezvény [...] nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével”,* vagyis hogy a jogalkotó a Gytv. végrehajtási rendeletét nem igazította hozzá a Gytv. megváltozott szövegéhez. Bár ez az ellentmondás a Gytv. és a BM-rendelet között nyilvánvalóan egy gondatlan jogalkotói mulasztás eredménye (vö. államigazgatási határozat), ha a Kérelmezett valóban *„a Törvény 8. §-ára figyelemmel”* járt volna el, akkor nem érvelt volna az aránytalansággal. Az alacsonyabb rendű jogszabály nem érvényesülhet a magasabb rendű jogszabály

kárára: az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése sorrendben felsorolja Magyarország jogszabályait, I. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „*az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg*”, a 18. cikk (3) bekezdése pedig azt írja elő, hogy „*a Kormány tagja [...] rendeletet alkot, amely törvénnyel [...] nem lehet ellentétes*”. Az aránytalansággal való érveléssel a Kérelmezett a jogszabályi hierarchiát felrúgva alkalmazza a jogot.

2. Mások jogai és szabadsága

a) Mindenekelőtt azt szeretném leszögezni, hogy az az indok, amire a Kérelmezett a tiltó határozatát részben alapította, nem legális tiltási ok, formálisan sem felel meg a Gytv. előírásainak. A Gytv. kimerítően sorolja fel a rendezvények tiltásának [8. § (1) bekezdés] és felosztatásának [14. § (1) bekezdés] törvényes okait is. A normaszöveg nyelvtani és logikai értelmezése sem ad alapot arra, hogy a két különböző aktus, a tiltás és a felosztatás alapjául szolgáló okokat a jogalkalmazó felcserélje, és osztatási okra hivatkozva tiltó határozatot hozzon. Ám egy elvi megfontolás is támogatja ennek a kiterjesztő értelmezésnek a tilalmát: a bejelentés alapján, mielőtt a demonstráció ténylegesen elkezdődne, a jogalkalmazó hatóság nincs abban a helyzetben, nincs elegendő információ birtokában, hogy prejudikálás nélkül megállapítsa a jogsérelem bekövetkezésének a valószínűségét. Bármilyen egyértelműen kiolvasható is akár a bejelentésből, akár egyéb körülményekből, hogy a rendezvény a megtartása esetén mások jogai és szabadsága sérelmének veszélyével járna (vagy hogy a résztvevők fegyveresen vagy felfegyverkezve jelennek meg, vagy hogy a rendezvény bűncselekményt valósítana meg), amíg a rendezvény el nem kezdődik, addig ez csak előrejelzés, aminek a bekövetkezése előreláthatatlanul sokféle okból hiúsulhat meg (pl. nem jelennek meg a résztvevők, minimális létszámú résztvevő jelenik meg, senkinél nincs fegyver, vagy csak néhány résztvevő megy el felfegyverkezve, olyan békés résztvevők jelennek meg, hogy a rendezvény nem valósít meg bűncselekményt, stb.).

Egy tüntetésnek tehát minimálisan el kell kezdődnie, realizálódnia kell ahhoz, hogy a jogalkalmazó hatóság meg tudja állapítani teljes bizonyossággal azt, hogy fennáll-e mások jogai és szabadsága sérelmének veszélye. Mindaddig, amíg a hatóságnak csak egy bejelentés, azaz egy jövőbeli tüntetés terve áll a rendelkezésére, nincs elegendő információ birtokában ahhoz, hogy indokoltan megtiltsa a rendezvény megtartását. A népképviselői szervek és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése, illetve közlekedés más útvonalon való nem-biztosíthatósága éppen azért lehetnek előzetes tiltási okok, mert az időpont és helyszín az előzetes bejelentéshez képest nem változhat meg, az független a rendezvény tényleges realizálódásától (hányan jelennek meg, megjelennek-e egyáltalán, stb. – a helyszín és időpont változtatása pedig továbbra is bejelentési kötelezettség alá esik (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 189. §).

b) A Kérelmezett a gyülekezési jog és a vele rivalizáló más alapjogok közötti mérlegelés megkezdése előtt leegyszerűsítő módon ábrázolja az alapjogok alkotmányos pozícióját akkor, amikor kijelenti, hogy „*Magyarország Alaptörvénye nem ismeri az alapvető jogok hierarchiáját*” (2. oldal utolsó bekezdése). Ez az állítás ugyan igaz az Alaptörvény szövegére nézve – nem igaz azonban azt az értelmezési gyakorlatot tekintve, mellyel az Alkotmánybíróság (AB) tölti meg a szöveget. Az AB szerint például „*az emberi élet és az emberi méltóság [...] minden mást megelőző legnagyobb érték*” [23/1990. (X. 31.) AB határozat], a véleménynyilvánítás szabadságának pedig, amivel a gyülekezési jogot mind az AB, mind az EJEK együttesen kezeli, „*kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között*” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, valamint a 7/2014. (III. 7.) AB határozat 15. és 23. pontja]. E differenciáltabb megközelítés alapján a Kérelmezettnek legalább olyan kitüntetett figyelmet kellett volna szentelnie a gyülekezési jognak, mint amelyet az azzal rivalizáló jogoknak, a közlekedés, a vállalkozás és a munkavégzés szabadságának szentelt a határozatában.

Az EJEK szerint a gyülekezési jog gyakorlása éppen olyan legitim igénybe vétele a közterületnek, mint az egyébként sokkal gyakoribb, a kereskedelmi célú vagy a gyalogos- és gépjármű-forgalom céljából való igénybe vétel – azaz a rivalizáló szempontok, a kívülállók jogai nem élveznek elsőbbséget a Kérelmező és a résztvevők gyülekezési jogával szemben. Igaza van a Kérelmezettnek abban, hogy „*a gyülekezési jog gyakorlása, annak térbeli, időbeli kiterjedése szempontjából általában érinti a gyülekezési jogot gyakorlókon kívüliek jogát*” (2. oldal 9. bekezdés), ám a hatóságoknak „*jelentős*

mértékű toleranciát kell tanúsítaniuk a rendezvényekkel kapcsolatban mindaddig, amíg a demonstráció nem válik erőszakossá” (Balcik and Others v. Turkey, no. 25/02, p. 52., Patyi and Others v. Hungary, no. 5529/05, p. 43., Ashughyan v. Armenia, no. 33268/03, p. 90.) A Kérelmezett azonban inkább a gyülekezési jog kárára tolerál minden más érdeket.

A gyülekezési joggal rivalizáló jogok – inkább érdekek – közül is kiemeli a Kérelmezett azokat, amelyek a bejelentés szerinti helyszínnel érintett szállodához, illetve annak alkalmazottaihoz és vendégeihez kötődnek (4. oldal utolsó két bekezdés). Tekintettel azonban a szálloda előtti terület méretére és adottságaira, valamint a tervezett rendezvénynek a bejelentés szerinti paramétereire, a Kérelmezett által felsorolt érdekek esetleges sérelme együttesen sem értékelhetők arányosnak a gyülekezési jog korlátozására. A bejelentés alapján a Kérelmező nem kívánja megakadályozni vagy hátráltatni sem a szállodát érintő személy-, sem a gépjármű-forgalmat, vagy elzárni a tűzvédelmi kijáratokat, menekülési útvonalakat. Egyébiránt, a Kérelmezett által elmulasztott egyeztetés éppen az ilyen kérdések megnyugtató, kompromisszumos rendezésére szolgálhatott volna.

c) A Kérelmezett jogértelmezése egy további ponton is téves és jogellenes eredményre vezet. Helyesen jegyzi meg, hogy az állam feladata a gyülekezési jog kapcsán kettős: *„nem csak tartózkodás, hanem pozitív kötelezettségek is terhelik a gyülekezési jog biztosítása terén”* (2. oldal 4. bekezdés). Az EJEB szerint azonban ez a pozitív kötelezettség nem annyira a kívülállók jogainak biztosítását, hanem a résztvevők gyülekezési jogának a kívülállóktól, ellentüntetőktől való védelmét foglalja magában (Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria, no. 10126/82, p. 32.). Természetesen a Kérelmezettnek, általános közrend- és közbiztonság-védelmi feladatai körében, mindenki jogait biztosítani kell, de a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban alapjogvédelmi kötelezettsége a demonstráció megtarthatóságának elősegítése. A Kérelmezett azonban csak az előbbi kötelezettségével összefüggő feladatainak tett eleget, az utóbbi kötelezettségéből fakadó feladatait nem mérlegelte. Az pedig megengedhetetlenül tág, parttalan, és ezért a gyülekezési jogot sértő értelmezése az állami feladatoknak – illetve a gyülekezési jogot korlátozó tényezőknek –, hogy a Kérelmezettnek *„az egész közösség érdekét kell figyelembe venni, ideértve azokat is, akiket a rendezvény tágabb vagy szűkebb értelemben érint, mint a rendezvény helyszínén vagy ahhoz közel élők, dolgozókat, közlekedőket”* (3. oldal 1. bekezdés) – arról nem is beszélve, hogy a Gytv. semmi ilyesmire nem ad felhatalmazást.

d) Végül, ha feltesszük (de meg nem engedjük – lásd 2. pontot), hogy a mások jogainak és szabadságának sérelme megállja a helyét tiltási okként, úgy megállja a helyét a *„11.00 és 14.00 óra közötti időszakban a rendezvény helyszínéért megjelölt útszakaszon”* és a térképen megjelölt területen is. Megfordítva, ha a megjelölt helyen és időszakban nem jár mások jogainak és szabadságának sérelmével, akkor ez igaz a tiltással érintett időszakra is. Mások jogainak és szabadságának sérelme nem függhet a napsaktól – ha a jogsértés megvalósulhat délelőtt és délután is, akkor ebédidőben is megvalósulhat.

Mindezekre tekintettel a Kérelmezett a gyülekezési jogot és a Gytv-t egyaránt sértő határozatot hozott, ezért kérem a tisztelt bíróságot, hogy azt helyezze hatályon kívül.

III. Egyéb nyilatkozatok

A támadott határozatot 2015. április 23-án 11:20 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.

Budapest, 2015. április 25.

Tisztelettel:

dr. Petó Márk

Kérelmező jogi képviselője

Telefon:

e-mail:

Mellékletek:

F/1: meghatalmazás

F/2: bejelentés

F/3: a bejelentés módosítása

F/4: a Kérelmezett határozata

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

(benyújtva a kérelmezett útján)

... (...)

Kérelmező

(képviselő: dr. Pető Márk,)

felülvizsgálati kérelme

Budapest Rendőrfőkapitánya

(1139 Budapest, Teve u. 4-6.)

Kérelmezett által hozott

**01000/19975/3/2015 ált. számú határozat
felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban.**