

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

1027 Budapest, Tölgyfa utca 1-3.

a Terrorelhárítási Központ útján

Tisztelt Bíróság!

Alulírott dr. Sánta Szabolcs Miklós ügyvéd (...) **dr. Szabó Gábor József** (születési hely és idő: ..., anyja neve: ..., lakcíme: ...), **felperes** meghatalmazott jogi képviselőjeként a **Terrorelhárítási Központ** (1903 Budapest, Pf. 314.) **alperes** ellen jelen keresetlevéllel indított perben **kérem a tisztelt bíróságot, hogy az alperes 2015. március 2. napján kelt, és a felperes jogi képviselője által 2015. március 9. napján kézhez vett 30100-203/7/6/2015.P. számú határozatát helyezze hatályon kívül, és utasítsa az alperest új eljárás lefolytatására.**

*Ténybeli előzmények:*

A felperes tudomásul vett bejelentés mellett 2015. január 1. és február 28. között az Alaptörvényben békés gyülekezéshez való jogát gyakorolta Budapest V. kerületében található Kossuth téren (a nemzet főterén).

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-első-negyedeveben-latogat-magyarorszagra>). A találkozó idejéről és tervezett programjáról a 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 felperes – tekintettel a német kancellár és a magyar miniszterelnök parlamenti találkozásának hírére – február 1-én tájékoztatta a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) helyszínen tartózkodó munkatársát, hogy másnap, február 2-án legfeljebb három fő lesz jelen a rendezvényen, és hogy akár az alperes, akár a BRFK átvizsgálhatja mind a rendezvény helyszínét, mind a rendezvényen résztvevő három fő ruházatát.

Az alperes február 1-én 30100/8/2015. ált. számon február 2. 00:00 órától 18:00 óráig a Budapest V. Kossuth térre hatályos személy- és létesítménybiztosítási intézkedést rendelt el (TEK-intézkedés). A BRFK február 2-án 00.00-kor a Kossuth téren folyó rendezvény kellékeit elszállította, és csak 2015. február 3-án szállította vissza, és ezzel ideiglenesen megakadályozta, hogy a felperes törvényes jogát gyakorolja. A BRFK szóbeli tájékoztatása szerint a rendezvény felfüggesztésének kizárólagos indoka a Kérelmezett által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedés volt.

A felperes február 4-én a Gytv. 9. § alapján a BRFK aktusának bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. A csatolt meghatalmazás az ügygel kapcsolatos mindennemű eljárásra kiterjed. Ez az eljárás folyamatban van, 5.K.30.553/2015 szám alatt került iktatásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon. Ugyanakkor a felperes felülvizsgálati kérelmét mind a BRFK, mind az alperes az Rtv. 92. § szerinti panaszjárásként is értelmezte. Budapest Rendőr-főkapitánya 01000-105-93/7/2015.P. számú végzésével az „*oszlítás jogellenességének megállapítása*

*iránt indított perben hozott jogerős döntésig*” felfüggesztette a saját panaszeljárást. Az alperes lefolytatta azt, de a március 2-án meghozott, 30100-203/7/6/2015.P. számú határozatával a panaszt, mint alaptalant elutasította. A határozatot március 9-én postai úton kézbesítették.

#### *Jogi értékelés:*

1. Az alperes felülvizsgálni kért határozata jogszabálysértő módon minősíti alaptalannak és utasítja el a felperes panaszát. Az alperes az Rtv. hatálya alá tartozik (4. § (2) bekezdés és 7/E. § (1) bekezdés fb) pont), ezért eljárására és döntéseire e törvény szabályai irányadók. Az alperes azonban nem tett eleget az emberi jogok védelme, és az állampolgárokkal való együttműködés (2. §), valamint az arányosság követelményeinek (15. §).

Jelen keresettel nem kérdőjelezem meg azt, hogy a TEK-intézkedés elrendelése törvényen alapult és legitim célt szolgált. Nem vitatom, hogy az alperes e konkrét személy- és létesítménybiztosítási intézkedést megfelelő jogszabályi alapokon hozta meg, sem azt, hogy a védett személy veszélyeztetettségének kiemelt szinten való értékelése, és az annak megfelelő alperesi feladatok végrehajtása a célszerűségi és hatékonysági szempontok objektív mérlegelése alapján történt (Indoklás 3-5. o.). A bírósági felülvizsgálatot igénylő jogszabálysértést nem az alapozza meg, amit az alperes tett, hanem az, amit nem tett meg. Az alperes nem tett eleget annak a törvényes kötelezettségének, hogy az alapjogot érintő intézkedését szigorú szükségességi és arányossági mérlegelésnek vesse alá, figyelemmel arra is, hogy a jogkorlátozás – amennyiben szükségesnek és arányosnak találtatik – méltányos eljárásban történjen, ideértve azt is, hogy a jogkorlátozással szemben bírósági jogorvoslatot lehessen igénybe venni.

A gyülekezéssel érintett helyszíneken elrendelhető rendőri (állami) intézkedések tekintetében a tartalmi, alapjogi követelményeknek minden egyes hatóság és állami szerv tevékenységében érvényesülniük kell, ha kimondja ezt konkrét jogszabályhely, ha nem. Anélkül, hogy fel kellene sorolnunk azokat a hatóságokat és állami szerveket, amelyek szokásosan vagy potenciálisan kapcsolatba kerülhetnek a közterületen tartott tüntetésekkel, vagy amelyek szokásosan, vagy potenciálisan korlátozni tudják a gyülekezési jog gyakorlását, annyit le lehet szögezni, hogy az állam általános alapjogvédelmi kötelezettsége minimálisan azt a követelményt foglalja magában, hogy a hatóságok és állami szervek nem lehetetlenítik el egymást alkotmányos feladataik maradéktalan ellátásában. Jelen esetben viszont éppen ez történt: az alperes a személy- és létesítménybiztosítási intézkedését jogszabálysértő módon rendelte el úgy, hogy kizárja a vele szembeni hatékony jogorvoslat lehetőségét egyfelől, és lehetetlenné tegye a BRFK részéről az önálló gyülekezési jogi döntés meghozatalát másfelől.

2. Az Alkotmánybíróság (AB) mindenkire nézve kötelező 3/2013. (II. 14.) AB határozatában (AB-határozat) fektette le a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának adminisztratív akadályozásával szembeni jogorvoslatnak a Gytv-t kiegészítő szabályait. Bár alkotmányjogi panasz-eljárásban született döntésről van szó, az AB az alapjog-gyakorlás egyes, illetve lehetséges korlátozásaival szembeni jogorvoslat olyan általános, elvi szintű és a Gytv-vel összhangban levő követelményeit határozta meg, amelyek irányadóak a gyülekezési jogi jogalkalmazás számára. Ebben a határozatában szögezte le az AB, hogy a közterületen tartandó rendezvények bejelentésével kapcsolatban a rendőrségnek kizárólagos hatásköre van, és hogy a bírósági felülvizsgálat során a rendőrség minden határozatát érdemben kell vizsgálni, sőt, még azokat a rendőrség hatáskörén kívül felmerülő aktusokat vagy jogügyleteket is, amelyek a rendőrségi tiltás alapjául szolgálnak [63.]. Az AB e döntésében maga meg is vizsgálta a konkrét panasz alapjául

szolgáló, a helyszínt érintő egyedi jogügyleteket, érvényesítve az alapjogi szempontokat is a mérlegelésben, és példát mutatva a gyülekezési jogi jogalkalmazás számára. [59-70.]

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzése az AB-határozat szellemében fejtette ki, hogy kiüresítené 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. Jelen esetben azonban éppen az történt, amit a bíróság a gyülekezési jog alkotmányellenes korlátozásának tekintett. Figyelembe véve, hogy a BRFK-nek idő hiányában nem volt más lehetősége, mint „szolgáian végrehajtani” az intézkedésben foglaltakat, az alperes az intézkedés alkalmatlan időpontban való elrendelésével úgy korlátozhatja a gyülekezési jog gyakorlását, ahogyan akarja: az egyik hatóság jogorvoslattal hatékonyan nem támadható diszkrecionális intézkedéssel kizárhatja közterületről a gyülekezést, míg a másik hatóság erre a kizárásra való hivatkozással ellehetetlenítheti a gyülekezési jog gyakorlását az érintett helyen és/vagy időben. Az alperesre vonatkozó jogszabályok alapján személy és létesítménybiztosítási intézkedést pár órával annak hatályba lépése előtt olyan közterületre elrendelni, ami a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának törvényes helyszínéül szolgál, törvény- és alapjog-sértő gyakorlat, visszaélés a közhatalommal. Ha így hozhatnak döntéseket a hatóságok, akkor az alapjog-gyakorlás korlátozását ellensúlyozó lényeges garanciákat hagynak figyelmen kívül.

3. Az alperesnek ugyan igaza van abban, hogy az alperes és a BRFK intézkedésével szemben két különböző jogorvoslati út áll rendelkezésre, tehát van érdemi jogorvoslati lehetőség az alperes intézkedésével szemben is (Indoklás 7. o.). Ám ez utóbbi bajosan tekinthető egyúttal hatékonynak is a gyülekezési jog gyakorlását érintő intézkedésekkel szemben. A jogalkotó nem véletlenül vezetett be rendkívüli és gyors jogorvoslati lehetőséget a gyülekezési jog előzetes korlátozásának bírósági felülvizsgálatára (Gytv. 9. §): a cél nyilvánvalóan az, hogy előzetesen csak bírósági felülvizsgálat mellett lehessen a gyülekezési jog gyakorlását korlátozni. Az AB sem véletlenül mondta ki, hogy a Gytv. 9. § szerinti felülvizsgálat során a bíróságnak vizsgálnia kell a tiltás alapjául szolgáló aktus vagy jogügylet jogszerűségét és indokoltságát, hanem azért, hogy ebben a gyors, kifejezetten alapjogi jogorvoslati eljárásban, ne pedig a rendes eljárásokban (perben vagy panaszeljárársban) lehessen vizsgálni azt.

Az Rtv. 92-93/B. § szerinti panasz eljárás, bár végső soron, hónapokkal vagy évekkel később, ugyan alkalmas lehet arra, hogy bírósági megállapítást nyerjen az intézkedés jogszabálysértő mivolta, arra nem alkalmas, hogy időben megakadályozza annak végrehajtását. Erre a legjobb példa a jelen ügy: az inkriminált intézkedés, amelynek következtében a Kérelmező gyülekezési jogának gyakorlását a BRFK megakadályozta, már több, mint két hónapja történt, de a panasz még csak most kerül felülvizsgálati szakaszba. (Másik példa: a Fővárosi Bíróság 2010. november 11-én kelt, 27.K.31.354/2010/9. számú ítéletében állapította meg, hogy bár a Kossuth tér „biztonsági művelési területté” nyilvánítása 2006. október 23-án szükséges és jogszerű volt, annak 2006. november 22. napján történő meghosszabbításáról ugyanez már nem állapítható meg. A Fővárosi Bíróság az első fokon eljáró BRFK-t új eljárásra kötelezte, mire a budapesti rendőrfőkapitány 01000-105-300/16/2011.P. számú, 2011. április 4-én kelt határozata ismerte el a több, mint öt évvel korábban elrendelt intézkedés aránytalanságát és jogszerűtlenségét.) Nem igaz tehát az, hogy „az érdemi jogorvoslat lehetőségét a TEK által kiadott intézkedés kiadmányozásának és nyilvánosságra hozatalának időpontja nem érinti” (Indoklás 7. o.), mert ha időben el lett volna rendelve az intézkedés és a BRFK időben intézkedett volna, akkor a Gytv. 9.

§ szerinti felülvizsgálati eljárás igénybe vételével a Kérelmező a gyülekezési jogának csak törvényes korlátozását kényszerült volna elszenvedni.

3. Az alperes határozatának indoklása a rendészeti hatáskörökre tekintettel különíti el azokat a közterületeket, ahol a rendőri intézkedés a gyülekezési jog gyakorlását is érinti (5. o.), így az alperes szerint a különbség abban merül ki, hogy a gyülekezéssel érintett közterületeken az alperes nem intézkedhet közvetlenül, hanem csak a kizárólagos hatáskörrel bíró rendőrség útján. A helyszín megválasztása azonban kulcsfontosságú eleme a gyülekezési jognak, a helyszínt érintő hatalmi korlátozások az alapjog lényeges tartalmát érintik (Alaptörvény I. cikk), ezért e korlátok alkotmányosságának vizsgálatakor a szükségesség/arányosság-teszt legszigorúbb alkalmazása indokolt [AB-határozat [45-47]]. A rendőrség hatáskörének kizárólagosságát a Gytv. mondja ki, kifejezetten a gyülekezési jog gyakorlásának alapjogi, a helyszín jelentőségére figyelemmel levő szempontjaira tekintettel, így nem csak egy procedurális kérdésről van szó, hanem az állam általános alapjogvédelmi kötelezettségéről is (Alaptörvény I. cikk). Bár az alapjogi szempontok körében az AB hangsúlyozza, hogy a közterület szimbolikus jelentőségének tényét különös súllyal kell figyelembe venniük a hatóságoknak [67.], az alperes határozata erre a szempontra egy szót sem veszteget.

A felülvizsgálni kért határozat indoklásában az alperes bizonyosságát adja annak, hogy a kancellári látogatás kapcsán alapos helyzetfelmérést végzett. Bár az indoklás a Kossuth téren folyamatosan zajló demonstrációról való tudomásra nem tér ki, elképzelhetetlen, hogy arról ne tudott volna. Az indoklás szerint az alperes tudatában volt annak is, hogy a demonstrációval kapcsolatban neki nem, csak a BRFK-nak van hatásköre. Ennek fényében nem lehet másként értékelni azt a tényt, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést csak pár órával annak hatályba lépése előtt rendelte el, mint hogy szándékosan lehetetlenné tett azt, hogy a BRFK törvényesen gyakorolja a hatáskörét.

4. El kell ismerni, hogy a felperes gyülekezési jogának gyakorlásának megakadályozása miatti felelősség elsősorban a BRFK-t terheli – lévén gyülekezési jogi ügyekben a Gytv. szerint kizárólagos hatásköre van. Így az sem róható az alperes terhére, hogy a felperes február 1-én felvette a kapcsolatot a BRFK-val. Az is igaz, hogy az alperes is úgy fogalmaz az intézkedés elrendelésének indoklásában, hogy nem utasítja a BRFK-t, hanem felkéri a megfelelőnek ítélt eszközök igénybevételének mérlegelésére. Ennek ellenére az alperes felelőssége mégis felmerül, mert eljárásának alkotmányossága korántsem irreleváns abból a szempontból, hogy a rendőrség is eleget tudjon tenni a saját eljárására vonatkozó alkotmányos követelményeknek.

Figyelemmel a kancellári látogatással kapcsolatos köztudomású tényekre, az alperesnek az az érve, hogy az intézkedés elrendelésére azért került sor csak február 1-én, hogy „az esetleges ellenérdekeltségű – a nemzetközileg védett személyre potenciális veszélyt jelentő – személyek- vagy csoportosulások ne tudják behatárolni a bevezetett rendőri intézkedésekkel érintett terület nagyságát” (Indoklás 7. o.), nem meggyőző. Mivel az alperes maga is elismeri, hogy „a német szövetségi kancellár asszony sérelmére, konkrét bűncselekmény elkövetésére utaló információ ugyan nem keletkezett...” (Indoklás 4. o.), annak megítélésekor, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelhető lett volna-e olyan korábbi időpontban, hogy mind az ahhoz kapcsolódó rendőrségi intézkedésre, mind az azzal szembeni, a Gytv. 9. § szerinti bírósági jogorvoslatra törvényesen sor kerülhessen, a Tisztelt Bíróságnak figyelemmel kell lennie az alperes határozatának indoklásában hivatkozott 31710-1/101/2015. T.Ü.K. számú biztosítási feladatterv és a 31710/101/1/2015. T.Ü.K. számú biztosítási terv elkészültének idejére és

tartalmára. A panasz elutasításának azonban nincs semmilyen racionális, nyilvános, nem-önkényes indoka annak.

5. 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. Az alperes maga is elismeri, hogy a „személy és létesítmény-biztosítási intézkedés ezt [a védett személy veszélyeztetettségi szintjének megfelelő feladatok végrehajtását] hivatott elősegíteni oly módon, hogy *annak közléstével az állampolgárok tudomással bírjanak* a bevezethető rendőri intézkedésekről, az esetleges korlátozások időbeli és területi hatályáról.” (Indoklás 5. o., kiemelés tőlem – S. Sz. M.) Csakhogy az intézkedés elrendelésével nemcsak a jogorvoslat lehetőségét vágta el az alperes, de még a tájékoztatásra sem igazán hagyott időt.

Kétségtelen, hogy a német kancellár látogatása fokozott biztonsági intézkedéseket kíván, és ez megfelelően indokolja a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelését. Az alperes azonban nem adta meggyőző indokát annak, hogy miért nem rendelte el már a bejelentés megtételekor, vagy azt követően alkalmas időben a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést, annak érdekében, hogy a BRFK egyeztetést kezdeményezhessen a szervezővel, és miért olyan időpontban tette ezt, ami kizárta az időben lefolytatható jogorvoslat lehetőségét. Értelemszerűen, a megfelelő időben elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedés, és az annak alapján végrehajtott rendőrségi feladatok elleni felülvizsgálat éppenséggel juthatott volna arra az eredményre, hogy a Kérelmezőnek el kell viselnie azokat a korlátozásokat, amelyeket ténylegesen el is viselt. A korlátozás azonban csak ebben az esetben lett volna törvényes.

**Mindezek alapján kérem a Tisztelt Bíróságot, hogy az alperes 30100-203/7/6/2015.P. számú határozatát annak jogszabálysértő volta a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339. § (1) bekezdés alapján hatályon kívül helyezni, és az alperest új eljárásra kötelezni szíveskedjék!**

A bíróság hatáskörére a Ket. 109. § (1) bekezdés a) pontja, a Ket. 100. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése, valamint az Rtv. 93/B. § (3) bekezdése, illetékességére pedig a Pp. 236. § (1) bekezdése irányadó.

A Pp. 338. § (2) bekezdése alapján tárgyalás tartását kérem.

Budapest, 2015. április 8.

Tisztelettel:

---

dr. Sánta Szabolcs Miklós  
ügyvéd

Mellékeltek:

- ügyvédi meghatalmazás
- a TEK főigazgatója által 30100/8/2015. ált. számon elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedés
- a TEK 30100-203/7/6/2015.P. számú határozata