

Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság
20.Kpk.45.258/2013/4.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság dr. Fazekas Tamás ügyvéd (1055 Budapest, Nyugati tér 6. III. 6.) által képviselt **dr. Tóth Balázs** (kérelmezőnek - a dr. Kelemen Dóra jogi főelőadó által képviselt **Budapest Rendőrfőkapitánya** (1139 Budapest, Teve u. 4-6.) kérelmezett ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított ügyében meghozta a következő

v é g z é s t:

A bíróság Budapest Rendőrfőkapitánya 2013. március 11-én kelt 01000/15591/1/2013. ált. számú határozatát hatályon kívül helyezi.

Kötelezi a bíróság a kérelmezettet, hogy 15 napon belül fizessen meg a kérelmezőnek 10.000 (tízezer) Ft eljárási költséget.

A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt nemperes eljárási illetéket a magyar állam viseli.

A végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A kérelmező 2013. március 11-én 17,48 órakor bejelentést tett a 2013. március 11. napján 20 órától 20,30 óráig Budapest I. ker. Budai Várban található Szent György téren tartandó rendezvényre. A bejelentő a rendezvény céljaként 2013. március 11-én elfogadott negyedik Alaptörvény módosítás Köztársasági Elnök általi aláírás elleni tiltakozást jelölte meg. A bejelentés szerint a rendezvényen résztvevők várható létszáma 10 fő. A bejelentés beszámol a tervezett napirendről, mely szerint egy figyelemfelhívó beszéd megtartására kerülne sor.

Mindezekre figyelemmel született meg a kérelmezett 01000/15591/1/2013. ált. számú 2013. március 11-én 20 óra 45 perckor kelt végzése, mely a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A határozat jogszabályi hivatkozással alátámasztottan kifejtette, hogy a rendezvény helyszínétől megjelölt területet is érintően a Terrorelhárítási Központ 2013. március 7-én 30100-1276/2013. ált. számon személy- és létesítménybiztosítási intézkedést hozott, amellyel a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 46.§ a/ és d/ pontja alapján elrendelte 2013. március 8-án 00 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2013. március 16-án 24 óráig a Budapest, I. ker. hivatkozott intézkedés által kijelölt részének lezárását.

A határozat rögzítette, hogy a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) 15.§ a/ pontja határozza meg a közterület fogalmát, mely szerint közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér és az Rtv. fenti hivatkozott szakasza alapján a rendőrség, valamint a rendőr, a védett személy biztonsága érdekében területet lezárhat és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetve az ott-tartózkodókat távozásra kötelezheti.

A határozat szerint a személy-és létesítménybiztosítási intézkedés során a terület lezárás alkalmazásával a be- és kiléptetésre a rendőrség ellenőrző, áteresztő pontokat létesít, mely során technikai ellenőrzést alkalmaz. A rendőrség a lezárt területre való be- és kijutást az ott lakóknak a nyilvános és közforgalmú intézményeket, kereskedelmi és vendéglátó helyeket látogatóknak illetve az azok alkalmazottainak biztosítja.

20.Kpk.45.258/2013/4.

2

A határozat kifejtette, hogy mivel a gyülekezési jog fogalmilag kizárólag csak közterületen gyakorolható szabadságjog, a bejelentéssel érintett terület nem minősül közterületnek, ezért a bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá.

A határozattal szemben a kérelmező határidőben felülvizsgálat iránt kérelmet terjesztett elő, melyben arra hivatkozott, hogy a demonstrációnak a lényege az lett volna, hogy a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa többek között magával a köztársasági elnöki rezidencia előtt felhívja a Köztársasági Elnök figyelmét arra, hogy az Alaptörvény módosítást ne írja alá, azt küldje meg előzetes normakontrollra az Alkotmánybíróságnak. Kérelmében a Fővárosi Bíróság 27.K.31.354/2012/9. számú ítéletében foglaltakra hivatkozott, melynek az a lényege, hogy a biztonsági műveleti területté nyilvánítás során és annak meghosszabbításakor az arra okot adó körülményeket és indokokat rögzíteni kell, ha pedig ez nem történik meg, a rendőri intézkedés aránytalannak minősül, kellő indok nélkül korlátozza ugyanis a polgárok mozgásszabadságát és gyülekezési jogát. Ezt erősítette meg az Emberi Jogok Európai Bírósága Patyi kontra Magyarország 35.127/08. és Szerdahelyi kontra Magyarország 3385/07. számú ügye is, mely szerint 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 kérelemben a kérelmező kifejtette, hogy a kérelmezetti végzés felülvizsgálata során tulajdonképpen a TEK (Terrorelhárítási Központ) intézkedésének felülvizsgálatát is el kell végezni a bírósági eljárásban és a bíróságnak érdemi döntést kell hoznia az ügyben függetlenül attól, hogy hatáskör és illetékesség hiányát megállapító végzés született, melynek során az intézkedés szükségességét, jogszerűségét és indokoltságát kell vizsgálni. A kérelmező véleménye szerint a TEK határozata azért is jogsértő, mert a kérelmezetti határozat indokolásából nem tűnik ki, hogy a bejelentés szerinti helyszínen és időben a demonstráció mennyiben veszélyezteti a védett objektum biztonságát, zavartalan működését, védett személyek szabad mozgását, közlekedésének biztosítását. Utalt arra, az Rtv. 46.§ (1) bekezdése nem zárja ki, hogy a rendőrség lehetővé tegye, hogy a lezárt területre bárki belépjen és ott tartózkodjon. A d/ pont ugyanis úgy rendelkezik, hogy területet lezárhat a rendőrség és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetve az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti, ami a kérelmező jogértelmezése szerint nem jár automatikusan a belépés megtiltásával. Véleménye szerint a kérelmezett Budapest területén vitán felül kizárólagos illetékességgel rendelkezik a Gytv. 6.§-ából kifolyólag, ezen jogkérdések elbírálására. Álláspontja az volt, hogy a TEK határozatára való hivatkozással megakadályozni a békés, legfeljebb 10 jogvédő részvételével tartandó demonstráció megtartását szükségtelen és aránytalan korlátozást jelentette a gyülekezési jognak.

Hivatkozva az Rtv. 15.§-ában foglaltakra kifejtette, hogy a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Véleménye szerint jelen esetben, hogy a személy-és létesítménybiztosítási intézkedés indokolt-e és ennél fogva jogszerű-e, azt kell vizsgálni, hogy a védett személy és a 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 becsatolt TEK intézkedés nem indokolja, hogy 8 napon keresztül mi az oka annak, hogy lezárják a Szent György tereket, mint közterületet. A korlátozás ugyanis akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha azt feltétlenül, vagyis elkerülhetetlenül szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A korlátozásnak pedig arányban kell állnia az elérni kívánt céllal és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát.

20.Kpk.45.258/2013/4.

3

Utalt arra a kérelmező, hogy a határozatban nem került részletezésre -hiszen a TEK sem adott erre vonatkozóan megfelelő tájékoztatást-, hogy melyik védett személy szabad mozgáshoz való jogát korlátozta volna március 11-én 20 órától 20,30 közötti időpontban egy 10 fő részvételével megtartandó békés demonstráció a perbeli helyszínen. Arra is felhívta a bíróság figyelmét, hogy Áder János köztársasági elnök Magyarországon sem tartózkodott a perbeli napon, mert akkor Berlinben volt.

A kérelmező azt nem fogadta el kellő érvként, hogy a március 15-ei rendezvények miatt már 11-én a területet le kellett zárni az előkészületek érdekében, mert a Szent György téren aznap este semmiféle ünnepi előkészület nem volt.

Utalt arra is a kérelmező, hogy a TEK korábban konkrét, precíz tény megjelölése nélkül zárt le egy területet, amikor a magyar bíróság által alkotmányellenes működés okán feloszlított egyesület a Magyar Gárda avató ünnepségére a perbeli helyszínen sor kerülhetett. Sétélmezte hogy 10 békés, félórán keresztül demonstrálóhoz képest egy félkatonai szervezet a TEK értékelése szerint kevésbé veszélyeztette az adott helyszínen a védett objektum és a Köztársasági Elnök biztonságát olyan mértékben, ami a terület lezárását indokoltá tette volna.

Pernyertassége esetén perköltséggel élt, melynek összegszerűségének megállapítását a bíróság mérlegelésére bízta.

A kérelmezett az érdemi nyilatkozatában változatlan formában fenntartva a határozatában rögzítetteket kérte a kérelmező kérelmének elutasítását és az eljárás költségeiben való marasztalását. Álláspontja szerint sem anyagi, sem eljárási jogszabályt nem sértett a döntése meghozatalakor, az mindenben megalapozott. Utalt arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 30.§ b/ pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül utasította el a kérelmező kérelmét.

A határozatban szereplő jogszabályhelyeken túl hivatkozott a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló 160/1996. (XI.5.) Kormányrendelet (továbbiakban: R.) 1.§-ára, mely szerint a Terrorelhárítási Központ és a Készenléti Rendőrség megszervezi, végrehajthatja a hivatkozott törvényhely által megjelölt személyek, valamint kijelölt létesítmények és értékek védelmét.

Az R. 2.§ c/ pontja szerint a személy és létesítményvédelmi feladatok hatékony ellátása érdekében a Terrorelhárítási Központ vagy a Készenléti Rendőrség szükség esetén az Rtv. 46.§-ának (1) bekezdésében foglaltakon túl intézkedik a tűzszerészeti, élelmiszer, vegyszertani valamint az egyéb technikai eszközöket igénylő ellenőrzés lefolytatására.

Az R. 3.§ (4) bekezdése alapján a védett személy védelmének rendjét a Terrorelhárítási Központ valamint a Készenléti Rendőrség határozza meg.

A kérelem alapos.

A határozatot a bíróság az Európai Unióhoz történt csatlakozással összefüggő egyes törvényi módosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi május 1. napján hatályban lévő 2004. évi XXIX. számú törvénnyel módosított, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9.§-ában foglaltak alapján vizsgálta felül, figyelemmel a 9.§ (2) bekezdésben foglaltakra, nemperes eljárásban, ülnökök közreműködésével.

A Gytv. 2.§ (1) bekezdése szerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják.

20.Kpk.45.258/2013/4.

4

A Gytv. 3.§-a szerint a törvény hatálya nem terjed ki,
a/ a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre,
b/ a törvényesen elismert egyházak, és vallásfelekezeti területén szervezett vallási szertartásokra, rendezvényekre, és a körmenetre,
c/ a kulturális és sportrendezvényekre,
d/ a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre.

A Gytv. 8.§ (1) bekezdése szerint, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

A Gytv. 8.§ (2) bekezdése értelmében a rendőrség határozatát 24 órán belül írásban közölni kell a szervezővel.

A Gytv. 9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.

A rendőrség a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V.14.) BM rendelet (továbbiakban: BM rendelet) 2.§ (1) bekezdése szerint a közterületen tartandó rendezvény a továbbiakban a bejelentéshez kötött rendezvény megtartására vonatkozó bejelentés elbírálására a rendezvény helye szerint illetékes Rendőrkapitányság, a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője jogosult.

A bíróság megállapította, hogy a kérelmezett nem helyesen minősítette a kérelmező által bejelentett rendezvényt olyannak, amely nem tartozik a gyűlékezési törvény hatálya alá.
A bíróság a határozata meghozatala során figyelemmel volt az Alkotmánybíróság IV/2878/2012. számú határozatában foglaltakra, mely 2013. február 12-én kelt, és azt állapította meg, hogy a kérelmezettnek a perbelihez hasonló ügyekben a rendezvénnyel kapcsolatos bejelentést elbíráló hatáskör hiányát megállapító határozata a Gytv. 9.§ (1) bekezdése értelmében „államigazgatási határozat”, amellyel szemben a Gytv. szerinti bírósági felülvizsgálat kérhető, és amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni, mégpedig abban a körben, hogy a rendőrségi végzés jogalapja valós és jogszerű-e. A Gytv. 6.§-a alapján „a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli”, melyből kifolyólag Budapest területén ezen bejelentések elbírálására a kérelmezett rendelkezik kizárólagos illetékességgel.

20.Kpk.45.258/2013/4.

5

A közigazgatási iratanyagok között lefűzésre került a Terrorelhárítási Központ 30.100-1276/2013. ált. számú 2013. március 7-én kelt személy-és létesítménybiztosítási intézkedése, melynek indokolásában az szerepelt, hogy több védett személyek részvételével megtartott nagy létszámú és jelentős gépjármű mozgással járó program kerül megrendezésre az elrendelésre vonatkozó időszakban, beleértve a március 15-ei nemzeti ünnepség sorozat előkészítését is.

A bíróság a 2. sorszámú végzésével kötelezte a kérelmezettet és egyben tájékoztatta a Terrorelhárítási Központot is arról, hogy a döntésének meghozatalához elengedhetetlenül szükséges, hogy ezen személy-és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelésének konkrét indokaiba és annak irataiba betekinthessen kizárólag a 2013. március 11. 20 órától 20,30 időszakra terjedő időintervallumra kiterjedően.

A kérelmezett az iratokhoz faxon megküldte a TEK 3.számon iktatott válaszát, mely szerint maga sem vitatta, hogy a személy-és létesítménybiztosítási intézkedés az esetek többségében nem jelenti azt, hogy hermetikusan le van zárva egy terület, és oda senki nem léphet be, hanem csak azt jelenti, hogy az intézkedéssel érintett területen fokozott rendőri jelenlétre lehet számítani és ha a védett személy biztonsága megköveteli, akkor a területen bizonyos korlátozások kerülnek bevezetésre. A válsz szerint a Köztársasági Elnök Hivatalának működése, a védett személyek odaérkezése és onnan való távozása nem biztosítható abban az esetben, ha a Szent György téren adott esetben több ezer fős tömeg tart demonstrációt. A TEK maga is úgy foglalt állást, hogy a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos mértékben és csak a szükséges ideig kerülhet bevezetésre.

A Ket. 72.§ (1) bekezdés ea/ pontja az alábbiak szerint rendelkezik: A határozatnak - ha a jogszabály további követelményt nem állapít meg - tartalmaznia kell a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat.

ec/ pont: a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszott szempontokat és tényeket.

A bíróság a határozat indokolásával kapcsolatosan egyetértett azzal a kérelmezői előadással, mely szerint a kérelmezett döntése meghozatala során a Terrorelhárítási Központ által elrendelt létesítménybiztosítási intézkedés indokát nem részletezte, ezt a határozatában nem fejtette ki. Konkrétan nem jelölte meg, hogy milyen veszély merült fel a perbeli helyszínen a bejelentés szerinti félórás időtartamban. A határozat arról sem adott számot, hogy a védett személy és a 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 korlátozás ugyanis akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha azt feltétlenül, vagyis elkerülhetetlenül szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A korlátozásnak pedig arányban kell állnia az elérni kívánt céllal és nem szabad érintenie a gyűlékezési szabadság lényeges tartalmát.

A bíróság nem vitatja, hogy a védett személyek és kijelölt létesítmények védelmét a Terrorelhárítási Központ valamint a Készenléti Rendőrség határozza meg a kérelmezett által hivatkozott jogszabályok alapján, ezért e körben jegyzi meg, hogy a kérelmezett a határozatában azt rögzítette, hogy a személy és létesítménybiztosítási intézkedés során - a terület lezárás alkalmazásával - a be- és kiléptetésre a rendőrség ellenőrző - átvezető pontokat - létesít, mely során technikai ellenőrzést alkalmaz. A rendőrség a lezárt területekre való be- és kijutást az ott-lakóknak, a nyilvános és közforgalmú intézményeknek, a kereskedelmi és vendéglátó helyeket látogatóknak illetve azok alkalmazottainak biztosítja. Ezért a bíróság döntésének meghozatalakor figyelemmel volt arra is, hogy nem több ezer főre, hanem rendkívül kis létszámmal, mindössze 10 fővel és rendkívül rövid időtartamra, mindösszesen félórára jelentette be demonstrációs szándékát a kérelmező, ami egy

20.Kpk.45.258/2013/4.

6

kisebb turistacsoportnak felel meg, így a fentiekben - a TEK által is a 3.számú beadványban említett - átvizsgálást követően, akár mint egy vendéglátóhelyre vagy közforgalmú intézménybe történő csoportos bejutásnak megfelelően a demonstrálókat a helyszínre lehetett volna engedni.

A 2005. évi XVII. törvény 4.§-a alapján alkalmazandó Pp. 164.§ (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el.

Ezen jogszabályhelyre figyelemmel a bíróság azt állapította meg, hogy a kérelmezettnek az eljárás során nem sikerült azt igazolnia és bizonyítania, hogy olyan indokok álltak fenn a perbeli félórában is a Szent György téren, amely kellő indokul szolgál a kérelmező és társai gyülekezési jogának korlátozására és ez arányos is volt. A gyülekezési jog korlátozásának arányos mérlegelését írja elő, az Rtv 15.§-ban foglaltakon túl a Velencei Bizottság összefoglaló jelentése is, amely szerint a hatóságok legitim módon, csak az emberi életre illetve egészségre való tényleges veszélyességük miatt zárhatnak ki egyes helyszíneket a választható gyülekezési helyszínek közül (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 5.2.).

Mіндеzekre figyelemmel a bíróság álláspontja az, hogy a rendezvény vonatkozásában hozott kérelmezetti érdemi vizsgálat nélküli elutasítás nem megfelelő döntés, így a Gytv. 9.§ (2) bekezdése értelmében a határozatot hatályon kívül helyezte. A bíróság e körben jegyzi meg, hogy mivel a fentiekben kifejtettek szerint kizárólag a kérelmezett jogosult a bejelentések kapcsán eljárni, az Alkotmánybíróság IV. 2878/2012 határozatára figyelemmel érdemi, kellőképpen indokolt döntést kell hoznia a személy-és létesítménybiztosítási intézkedéssel lezárt területek vonatkozásában is.

A bíróság az eljárási költség viselésére a Pp. 78.§ (1) bekezdése alapján a kérelmezettet kötelezte, mely ügyvédi munkadíjból áll. A bíróság a munkadíj összegét mérlegeléssel állapította meg, a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 3.§ (1), (3) és (4) bekezdései alapján.

A kérelmezett személyes illetékmentességére figyelemmel a bírósági eljárásra vonatkozó 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14.§-a alapján a meg nem fizetett nemperes eljárási illetéket az állam viseli.

A végzés elleni további jogorvoslatot a Gytv. 9.§ (2) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2013. évi március hó 18. napján

Pardi Ilona sk.
elnök

Dr. Fábián Judit sk.
a tanács elnöke

Németh János sk.
elnök

