

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság részére

a Budapest Rendőr-főkapitányság útján

Tárgy: közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti kérelem

Tisztelt Bíróság!

Alulírott Kálmán Mátyás (születési helye, ideje: ..., anyja neve: ..., lakcíme: ...) meghatalmazott jogi képviselőm (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd, 1136 Budapest, Tátra u. 15/b. I. em. 1.) útján a **Budapesti Rendőr-főkapitányság** (képv.: Bucsek Gábor, rendőr-főkapitány, 1139 Budapest, Teve u. 4-6.) **kérelmezett** által **01000-160/526-1/2016. rendb. számú határozata ellen**, a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján törvényes határidőben az alábbi

FELÜLVIZSGÁLATI KÉRELMET

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Bíróságot, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. § (1)-(2) bekezdései, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. §-a alapján kötelezze a fentiekben megjelölt határozatot helyezze hatályon kívül és a kérelmezettet kötelezze új eljárás lefolytatására!

Kérem a T. Törvényszéket, hogy az alperest a 32/2003.(VIII.22.) IM. rendelet 3. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ügyvédi munkadíjat magában foglaló perköltségünk megfizetésére kötelezni szíveskedjen.

I. Tényállás

A kérelmező 2016. május 16-án a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) hatálya alá tartozó rendezvényt jelentett be a BRFK funkcionális e-mail címén, amely 2016. május 29-én a Szabadság téren tartandó politikai rendezvényre vonatkozott. A bejelentés a Gytv. által meghatározott valamennyi követelményt hiánytalanul tartalmazta. (Melléklet 2.)

A bejelentéssel kapcsolatban a kérelmezett nevében Balogh Ádám r. őrnagy, a Biztosítási Osztály vezetője 2016. május 18-án elektronikus úton kézbesített levelében arról tájékoztatott, hogy a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá (Melléklet 3.). A levél indoklást nem tartalmaz.

A szóban forgó rendezvény hatodik alkalommal kerülne megrendezésre. A korábbi öt alkalommal ugyanilyen céllal és hasonló programmal bejelentett rendezvények megtartását – 2010. április 11-én, 2010. augusztus 20-án, 2010. október 03-án, 2012. március 16-án és 2014. április 06-án – a kérelmezett tudomásul vette.

II. Perlési jogosultság

Bár a kérelmezett nem tiltó határozatot hozott, a kérelmező a végzés ellen a Gytv. 9. § szerinti felülvizsgálattal élhet. Az Alkotmánybíróság (AB) 3/2013. (II. 14.) AB határozat (Ab-határozat) rendelkező részének 2. pontja szerint „*az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja*”. Az 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozat szerint pedig a bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) és (2) bekezdése alapján a téves formában meghozott közigazgatási döntést, illetve a nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust hivatalból a tartalma szerinti eljárásban vizsgálja felül.

Bár a kérelmezett a hatásköre hiányát nem állapította meg alakszerű, a Ket-nek megfelelő határozatban, a tájékoztató levél érdemben a hatáskör-hiány megállapításáról szól. A kérelmezett azon állásfoglalása, miszerint a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, logikailag azzal a következménnyel jár, hogy a kérelmezettnek nincs Gytv. szerinti hatásköre annak elbírálására. Függetlenül attól, hogy ezt az implicit következtetést a kérelmezett levele nem tartalmazza, és függetlenül attól, hogy a kérelmezett ezt nem alakszerű határozat formájában közölte a kérelmezővel, az Ab-határozatban lefektetett alkotmányos követelmény alapján a kérelmezőt megilleti a Gytv. 9. § szerinti felülvizsgálati jogosultság. A kérelmezettnek az a megállapítása ugyanis, hogy a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá – és ennek következtében a kérelmezettnek nincs hatásköre annak elbírálására –, érdemben kihat a kérelmező gyülekezési jogának gyakorlására: amennyiben a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, úgy a kérelmezettnek nincs hatásköre sem a bejelentés tudomásul vételére, sem a rendezvény megtartásának alakszerű és megfelelő indoklással ellátott megtiltására. Igaz ugyan, hogy a kérelmezett formálisan nem állapította meg hatáskörének hiányát, de érdemi vizsgálat nélkül nem Gytv-szerinti rendezvényként minősítette a bejelentés szerinti demonstrációt. Az AB által megfogalmazott alkotmányos követelmény lényegével ellentétes eredményre vezetne, ha ebben az esetben a kérelmező nem élhetne a Gytv. szerinti garanciális felülvizsgálati joggal.

III. A kérelem indokolása

Magyarország Alaptörvényének VIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. Az AB szerint ez a következőket is jelenti. „*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.*” [Ab-határozat 41] „*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. [...] 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.*” [Ab-határozat 46.] [Vö. az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben hozott

döntésével.]” Az AB szerint a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra is, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek. [Ab-határozat 60.] A nemzetközi alapjogi sztenderdek szerint a korlátozás szükségességének megítélésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy a demonstrációk a közterület éppoly legitim és rendeltetésszerű használatának minősülnek, mint a közlekedés vagy a más rendezvények (OSCE/ODIHR – Venice Commission: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd Edition, 2010, p. 17.; és Európai Emberi Jogi Bíróság Patyi és mások v. Hungaria (2008), [42-43]).]

Kérelmezői álláspont szerint a kérelmezett akkor járt volna el jogszerűen, ha 1. érdemben vizsgálja a bejelentést, tekintettel arra, hogy a bejelentő kifejezetten politikai jellegű véleménynyilvánításként jelölte meg a rendezvény célját, és tekintettel arra, hogy a korábban ugyanilyen céllal és hasonló programmal bejelentett rendezvények megtartását tudomásul vette; 2. amennyiben úgy ítéli meg, hogy a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, akkor ennek önálló és okszerű indoklását adja, valamint megindokolja azt is, hogy jelen esetben miért tér el az eddig követett gyakorlatától, mely szerint a korábban ugyanilyen céllal és hasonló programmal bejelentett rendezvények megtartását tudomásul vette. Továbbá akárhogy is minősíti a bejelentést a kérelmezett, arról alakszerű határozatot kellett volna hoznia.

1. A rendezvény politikai véleménynyilvánítás, így a Gytv. hatálya alá tartozik. A bejelentés szerint a szervezők kifejezetten politikai demonstrációt kívánnak tartani, melynek címzettjei a politikai döntéshozók, céljai között pedig politikai döntéseket és politikai intézmények létrehozását igénylő követelések szerepelnek. A bejelentők külön indokolják is, hogy bár a követeléseik nem pártpolitikai jellegűek, valós társadalmi igényeknek adnak hangot. A rendezvény tervezett programjában több beszéd megtartása is meg van jelölve. Ez a politikai cél határozza meg a gyülekezés helyszínéül választott Kossuth-teret. A gyülekezési jog gyakorlásának lényegi eleme a tüntetés céljának meghatározása, ezt állami szerv nem értékelheti, nem minősítheti. Ellenkező esetben a gyülekezési jog csak abban az esetben volna gyakorolható, amennyiben a hatáskörrel rendelkező állami szerv, jelen esetben a kérelmezett, egyetért a rendezvény céljával és/vagy úgy ítéli meg, hogy az kellő komolysággal, társadalmi relevanciával bír – ekkor azonban nem beszélhetnénk a gyülekezéshez való jogról!

A Gytv. 3. § szerint a törvény hatálya nem terjed ki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre, a templomban és a vallásgyakorlásra rendelt más helyen szervezett vallásos szertartásokra, rendezvényekre és a körmenetekre, a kulturális és sportrendezvényekre, és a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre. Ez a szabály értelemszerűen ad bizonyos mértékű mérlegelési jogot a kérelmezettnek arra, hogy értékelje és minősítse a bejelentett rendezvényeket. Bár a kérelmezett tájékoztató leveléből hiányzik az indoklás, a kérelmezett minden valószínűség szerint kulturális rendezvénynek minősítette a bejelentés szerinti rendezvényt. Az a tény azonban, hogy a bejelentés egy zenei szubkultúra képviselőinek és rajongóinak igényeit megfogalmazó demonstrációról szól, valamint hogy rendezvény tervezett programjában a beszédek között zenei programelemek is szerepelnek, nem teszi kulturális jellegűvé a rendezvényt – a fentiek értelmében a programelemek egy politikai véleménynyilvánítás elemei. A kérelmezett semmilyen indokát nem adta annak, hogy milyen megfontolások alapján és azoknak mekkora súlyt tulajdonítva jutott arra a következtetésre, hogy a bejelentés nem egy Gytv. szerinti, hanem egy – vélhetően – kulturális rendezvény megtartásáról szól. Márpedig a Gytv. 3. § szerinti mérlegelési jog gyakorlása csak abban az esetben nem önkényes, ha a kérelmezett okszerű indoklással látja el a rendezvény minősítését és ez bírósági felülvizsgálat hatálya alá tartozik.

Végül nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a kérelmezettnek a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben nemcsak negatív (be nem avatkozási), hanem pozitív kötelezettsége is van: mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a békés gyülekezéshez való jogot háborítatlanul gyakorolni lehessen (lásd Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria, no. 10126/82), valamint „*mindaddig, amíg a*

tüntetőik ténylegesen nem követnek el erőszakos cselekményeket, a hatóságoknak bizonyos fokú toleranciát kell tanúsítaniuk a békés gyülekezésekkel szemben, ha nem akarják az Egyezmény 11. cikkében garantált gyülekezési szabadságot teljesen kiüresíteni” (Oya Ataman v. Turkey, 74552/01, [42]).

Erre tekintettel megjegyzem, hogy a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdésben foglalt egyeztetési eljárás igénybe vétele – bár az kifejezetten csak a Gytv. 8. §-ra tekintettel kötelező – nagyban segítheti a jogalkalmazó hatóságot annak a kérdésnek a megfelelő eldöntésében és döntése indoklásában, hogy a bejelentés szerinti rendezvény valójában mindek is minősül. Mint ahogyan az egyeztetés elmaradása pedig annak kockázatát növeli, hogy a kérelmezett nem megfelelően ítéli meg a bejelentés szerinti rendezvény természetét, illetve indokolatlanul marad a döntése.

2. Nemcsak a jelen bejelentés tartalmára tekintettel hiányzik a kérelmezett indoklása. Azt az állítást, hogy a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, a kérelmezettnek arra a körülményre tekintettel is indokolnia kellett volna, hogy korábban öt alkalommal került sor ugyanilyen célú és hasonló programú rendezvények megtartására Budapesten, és ezek Gytv. szerinti szabályszerű bejelentését a kérelmezett rendre tudomásul vette. Ennek fényében ugyanis külön igazolásra szorul az, hogy mi indokolta a jelen esetben a bejelentés szerinti rendezvénynek a korábbiaktól eltérő minősítését. A kérelmezettnek rá kellett volna mutatnia arra, hogy ténybeli különbségek mutathatók ki a korábbi bejelentésekben és a jelen bejelentésben megjelölt cél, program, vagy egyéb paraméterek tekintetében, és ezeknek a különbségeknek a jogi relevanciáját alaposan, okszerűen alá kellett volna támasztania. Mivel ez nem történt meg, a korábbi – öt alkalom alapján egyöntetűnek tekinthető – gyakorlat fényében a kérelmezett jelenlegi minősítése diszkriminatív, amennyiben nincs ésszerű indoka az eltérő minősítésnek.

Bírósági ítéletek sora írja elő a kérelmezett, mint a gyülekezési jog Budapesten történő gyakorlását illető egyedüli hatóság számára a szigorú szükségességi és arányossági mérlegelés elvégzését. E szigorú teszt minimuma az, hogy bizonyítani a szabad joggyakorlás elleni indokokat kell (legutóbb: 20.Kpk.45.258/2013/4., 17.Kpk45.743D01312., 27.Kpk.45.920/2013/2.). Ezt az értelmezést az AB is magáévá tette, amikor a 30/2015. (X. 15.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy „*az in dubio pro libertate elvnek megfelelően az következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn*” [32], valamint „*az in dubio pro libertate elv [...] azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak*” [35]. Így van ez nemcsak a Gytv-ben meghatározott abszolút tiltási okoknál, hanem a jelen esetben releváns 3. § alkalmazása estében is, tekintettel arra, hogy a rendezvény Gytv. hatálya alá nem tartozó eseményként való minősítése az alapjog-gyakorlás lényegét érinti (alkalmasint megfosztja az alapjogi minőségtől). A gyülekezési jog korlátozásának világos és megfelelően alátámasztott bizonyítékokon kell alapulniuk, egy rendezvény ellehetetlenítése pedig csak legutolsó sorban jöhet szóba (Patyi and Others v. Hungary, 5529/05, [42-43]; Balcik v. Turkey, 63878/00, [52]; Ashughyan v. Armenia, 33268/03, [90]).

IV. Egyéb nyilatkozatok

A kérelmezett tájékoztató levelét 2016. május 18-án elektronikus úton kézbesítették a részemre.

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, továbbá az Alkotmánybíróság 3/2013 (II. 14.) AB határozata rendelkező részének 2. pontja állapítja meg.

Budapest, 2016. május 20.

Tisztelettel,

Képv.:

Budapest Rendőr-főkapitányság útján

**Tisztelt Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi
Bíróság!**

Kálmán Mátyás (születési helye, ideje: ...,
anyja neve: ..., lakcíme: ...) kérelmező

Képv.:

bírósági felülvizsgálati kérelme

Budapesti Rendőr-főkapitányság (1139
Budapest, Teve u. 4-6.) kérelmezett által
01000-160/526-1/2016. rendb. számú
határozattal szemben

**Tárgy: gyülekezési jog gyakorlásának
megakadályozása**