

Kézbesítővel
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
Magyarország Alkotmánybírósága IV/1663-O/2014
a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

Érkezett: 2014 OKT 01.

Tárgy: alkotmányjogi panasz

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Példány: 1 Kezelőiroda:

Melléklet: 4 + 2

Alulírott Póka László

meghatalmazott jogi képviselőm – dr. Sánta Szabolcs Miklós ügyvéd
(1077 Budapest, Wesselényi utca 35. I. em. 1.) – útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi
CLI. törvény (Abtv.) 27. § alapján

alkotmányjogi panaszt

terjesztek elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.737/2014/9. számú ítélete ellen, mivel az sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogomat, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jogomat. **Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a panaszolt ítélet alaptörvény-ellenességét és a döntést semmisítse meg.**

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot arra is, hogy élve az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásával, állapítsa meg a felülvizsgálat tárgyává tett, a rendezvény feloszlátását elrendelő és azt foganatosító Budapesti Rendőr-főkapitányság (cím: 1139 Budapest, Teve utca 4-6.) által hozott (nem formális) közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét is.

Panaszom indokai az alábbiak.

1. Indítványozói jogosultság

1.1. 2013. október 3-án a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) által tudomásul vett rendezvény zajlott a Budapest 12. ker. Cinege út 5. és Cinege út 17. szám környezetében, melynek szervezője és hatodmagammal résztvevője is voltam. 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 feloszlátás jogalapjaként az alperes mást nem jelölt meg. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. tv. (Gytv.) 14. § (3) bekezdése alapján a rendezvény feloszlátása jogellenességének megállapítása iránt pert indítottam a BRFK ellen a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Bíróság) előtt. Kereseti kérelmemet azonban a Bíróság 2014. június 13-án meghozott jogerős ítéletével elutasította. Egy rendezvény feloszlátása a gyülekezési jog gyakorlásának egyik legsúlyosabb korlátozása, a feloszlátás jogszerűségének kérdése ezért a gyülekezési jogot közvetlenül érinti. A Bíróság egy egyedi ügyben az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésben garantált jogomat közvetlenül érintő döntést hozott, így panaszomnak az Abtv. 27. § szerinti feltételei maradéktalanul teljesülnek.

Tájékoztatom a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.737/2014/9. számú ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztettem elő a Kúriánál.

1.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A panaszolt ítéletet 2014. július 17-én kaptam kézhez, így alkotmányjogi panaszom nem elkésztett. Nyilatkozom továbbá arról is, hogy az Abtv. 31. § (2) bekezdésben foglalt kizáró ok nem áll fenn.

1.3. Az Abtv. 29. § szerint az Alkotmánybíróság (AB) az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Panaszom mindkét feltételnek megfelel.

A Bíróság jogszerűnek ítélte azt, hogy a felosztatásnak egyetlen indoka volt (a TEK-határozat), és ennek az egy indoknak a jogszerűségét és megalapozottságát nem vizsgálta. Nem talált kivetnivalót abban sem, hogy a rendőrség elégséges indokként fogadta el a TEK-határozatot, tekintet nélkül arra, hogy a rendezvény aktuálisan senki jogait és szabadságát nem sértette, de még csak nem is veszélyeztette, és hogy a rendőrség ezt a körülményt nem mérlegelte. A Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti korlátozást pedig a Bíróság a TEK-határozat indokolásával töltötte ki. Mindezek érdemben befolyásolták azt, hogy a Bíróság jogerősen jogszerűnek ítélje a rendezvény felosztatását.

A panaszolt ítélet kapcsán alapvető alkotmányos jelentőségű kérdésnek tartom annak eldöntését, hogy egy hatósági aktus, ami történetesen konkurál egy Gytv-szerinti rendezvénnyel, elegendő (elégséges és arányos) indoka-e a gyülekezési jog gyakorlása ellehetetlenítésének.

2. Az érdemi alaptörvény-ellenesség

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „[az] alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” A gyülekezési jog korlátaira irányadó alkotmányossági követelményeket legtömörebben legutóbb a 3/2013. (II. 14.) AB határozat fogalmazta meg: „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].”

2.1. Az indokolás szerint a Bíróság azért utasította el a felosztatás jogellenességének megállapítására irányuló keresetet, mert a felosztatás rendőrségi elrendelése jogszerű volt. Ezt a megállapítást a bíróság arra alapozza, hogy a TEK személy- és létesítménybiztosítási intézkedése is jogszerű volt – ezt pedig egy negatív és egy pozitív érveléssel indokolja. Azonban egyik sincs összhangban az alapjog-korlátozás alkotmányos követelményeivel.

2.1.1. A negatív indok az, hogy mivel nem tettem panaszt a TEK-határozat ellen, a rendőrség alappal tekinthette azt jogszerűnek, és rendelkezhet a felosztatással. Abból a tényből, hogy nem kezdeményeztem azonnal jogorvoslati eljárást a TEK-határozattal szemben, nem lehet levonni következtetést annak jogszerűségére vonatkozóan. (Megjegyzem, nem is kaptam tájékoztatást ennek lehetőségéről.) Egy ilyen következtetés teljes mértékben ellentétes lenne azzal, hogy a jogorvoslatra bizonyos *határidő* áll rendelkezésre (ami alkalmasint nem akadályozza az intézkedés végrehajtásának). Például egy rendezvény felosztatásának jogszerűségét sem lehetne a Gytv. alapján 14. § (3) bekezdése alapján megkérdőjelezni, amennyiben a szervező/résztvevő a felosztatás foganatosításával egyidőben nem indít pert. A felosztatás jogszerűségének kérdése utólag dől el, és a felosztatás objektív ténybeli alapjainak szükségességi és arányossági mérlegelését kívánja meg.

Ezt a követelményt nem elégíti ki egy negatív feltétel (a TEK-határozat elleni panasz hiánya) fennállása. Egy rendezvény nem veszíti el a békés jellegét, és ennek megfelelően alkotmányos védettségét attól, hogy a szervező valamely kötelezettségét nem teljesítette (ennek csak rá nézve lehet következménye, a békés rendezvényre nem). Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint „amennyiben a demonstrálók nem hajtanak végre erőszakos cselekményeket, fontos, hogy a hatóságok bizonyos fokú türelmet tanúsítsanak a békés célú gyülekezésekkel szemben annak érdekében, hogy az Egyezmény 11. Cikke alapján biztosított gyülekezési szabadságot ne fosszák meg lényegi tartalmától” (Bukta és mások kontra Magyarország, 25691/04 sz., 2007. július 17., 37. §; Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 2006.

december 5., 41-42. §). Az Alkotmánybíróság pedig a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban a legnagyobb jelentőségű adminisztratív kötelezettség, a bejelentés kapcsán fogalmazott úgy, hogy „[a] rendezvény szervezőjének mulasztása azonban nem járhat minden esetben azszal a következménnyel, hogy a rendőrség – további feltételek nélkül – feloszlatja a rendezvényt, amelynek résztvevői nem követtek el jogsértést.” (IV. 6.3.)

2.1.2. A felosztatás jogszerűségének pozitív indoka az ítélet 5-6. oldalának fordulóján található, ahol a bíróság a TEK-határozat indokát megfelelteti annak a gyülekezési jog Gytv-ben foglalt korlátai egyikének. „A TEK személy- és létesítménybiztosítási intézkedésében megfogalmazottak [...] a Gytv. 2. § (3) bekezdésében írt, mások jogainak és szabadságának védelme körébe illeszthetők, amennyiben az intézkedés az abban konkrétan is megjelölt védett személyek biztonságát, szabad mozgásuk és közlekedésük biztosítását jelölte meg az intézkedéssel elérni kívánt közvetlen célként.” Ez az azonosítás azonban nem állja meg a helyét.

A Gytv. 2. § (3) bekezdése szerint „[a] gyülekezési jog gyakorlása [...] nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.” Egyrészt ez a szabály önmagában is csak akkor engedi meg a gyülekezési jog korlátozását, amennyiben annak gyakorlása ténylegesen sérti mások jogait és szabadságát, az előzetes valószínűség nem elég. Másrészt azonban a TEK-határozat, amit a rendőrség és a bíróság a felosztatás egyetlen és elégséges alapjaként fogadott el, még csak nem is azt valószínűsíti, hogy az adott helyszínen tartandó rendezvény mások jogait és szabadságát sértheti, hanem azt, hogy az a védett személyek biztonságát hátrányosan befolyásolná, szabad mozgásukat és közlekedésüket akadályozná. Ezzel mind a rendőrség, mind a bíróság alaptörvény-ellenes módon kitágította a gyülekezési jog gyakorlásának korlátait, megsértve azt a követelményt, hogy a gyülekezési jog korlátozásával összefüggő szabályokat megszorítóan kell értelmezni.

2.1.3. Az, hogy a védett személy biztonságának veszélye, ami indokolhat személy- és létesítménybiztosítási intézkedést, nem feleltethető meg automatikusan a Gytv. szerinti jogkorlátozási oknak, nem jelenti azt, hogy a védett személyek biztonsága érdekében elrendelt intézkedés ne lehetne legitim, és ne lehetne egy indok egy rendezvénnyel kapcsolatos rendőrségi határozat (előzetes tiltás vagy felosztatás) meghozatala során. A békés gyülekezés jogának alaptörvényi védelme, az alapjog-korlátozás szigorú alkotmányossági vizsgálatának követelménye azonban azzal jár, hogy a jogkorlátozás elrendelésekor, illetve annak jogszerűségének megítélésékor mindenképpen vizsgálni kell azt, hogy az alapjog-korlátozás valóban szükséges, mással ki nem váltható eszköze az egyébként legitim cél elérésének, és hogy az alapjog-korlátozás módja arányban áll-e az elérni kívánt céllal. Ezt nem tette meg a rendőrség a felosztatás elrendelésekor (az egyetlen indok a TEK-határozat léte volt), és nem tette meg a bíróság sem, amikor a TEK-határozatban foglaltakat beillesztette mások jogainak és szabadságának védelme körébe, és ezzel lezárta a vizsgálatot. Sem a rendőrség, sem a bíróság nem adott számot arról, hogy a TEK-határozaton kívül milyen további indokokat és körülményeket mérlegeltek. Az ítéletből hiányzik az arra vonatkozó indoklás is, hogy tett-e kísérletet a Bíróság azzal kapcsolatban, hogy további szempontokat is mérlegre tegyen, vagy hogy azokat miért nem tekintette relevánsnak, vagy ha relevánsnak tekintette, akkor miért bizonyult a TEK-határozat indoklása perdöntőnek. Ezzel a mulasztással nemcsak az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogomat sértő döntés született, hanem a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jogomat is sérült.

2.2. A gyülekezési jog korlátozásához megkívánt szigorú alkotmányossági teszt lefolytatását mind a rendőrség, mind a Bíróság elmulasztotta azzal, hogy a TEK-határozatot a felosztatás elégséges alapjának tekintették. A közjogi méltóságok, így a miniszterelnök védelméhez nyilvánvaló közérdek fűződik, amit ugyan valóban törvény, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 46. § garantál, ám ez a törvényes érdek jelen esetben konkurál a békés gyülekezéshez való alapjoggal. Erre az esetre a Bíróság már elkezdte kialakítani az alapjog-korlátozás szigorú vizsgálatával összhangban álló értelmezési kereteket. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy másik ügyben hozott, 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzésében azt mondta ki, hogy

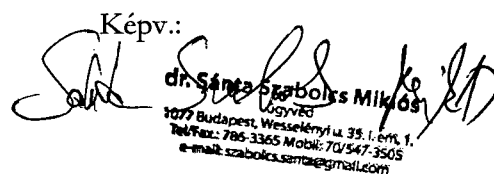
a Gytv. szerint a rendőrségnek gyülekezési jogi ügyekben kizárólagos döntési felelőssége van, ezért érdemi mérlegelést kell lefolytatnia a bejelentésekkel kapcsolatban. A rendőrségnek átfogó vizsgálatot kell elvégeznie annak kiderítésére, hogy az egyébként legitim cél, a védett személy biztonsága érdekében rendelkezésre állnak-e olyan alternatív eszközök, amelyek a gyülekezési jogot kevésbé korlátozzák, mint a rendezvény megtartásának megakadályozása: a területlezáras ugyanis nem azt jelenti, hogy a rendőrég, mérlegelés alapján, ne engedhetne be valakit az adott területre. A bíróság ezt a döntését arra az alkotmányos értékű tételre alapította, hogy „nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán azon okból korlátozni, hogy azt védett személy jelenlétében kívánják megvalósítani”. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy további ügyben hozott, 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzésében 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, ezért a rendőrségnek érdemben vizsgálnia kell, hogy a rendezvény az intézkedéssel korlátozott közterületen megtartható-e vagy sem. Azt is megjegyezte a bíróság, hogy az Rtv. a területlezáras mellett a védett személy biztonságának megóvása érdekében egy sor más, a gyülekezési jogot kevésbé korlátozó intézkedésre is lehetőséget ad (a rendőrség technikai ellenőrzést alkalmazhat, elrendelheti a jogszerűen birtokban tartott veszélyes tárgyak kötelező letétbe helyezését, a védett személy testi épsége és közlekedési útvonala biztosítását a védett személy közvetlen védelmével is teljesíthető).

Az alkotmányjogi panaszomban támadott ítélet nem követi ezeket az előzményeket. Bár az esetek hasonlóságát éppen az a körülmény alapozza meg, hogy a rendezvény folytatása és a védett személy jelenléte egy időre esne. Szemben a Bíróság álláspontjával (6. o.), a felosztatás jogszerűségének megítélésénél a rendőrségnek és a bíróságnak ugyanazon alkotmányos mércéket kell alkalmaznia, és ugyanazt a szigorú alapjog-korlátozási tesztet kell elvégeznie, mint amelyet a tiltó határozat meghozatala, illetve annak bírósági felülvizsgálata során kell, hiszen a felosztatás éppúgy a gyülekezési jog korlátozásának legsúlyosabb korlátozása (ellehetetlenítése), mint a rendezvény megtartásának előzetes megtiltása. Ennek a mulasztásnak a következménye az, hogy a hivatkozott bírósági határozatokban kifejtett alkotmányossági követelményeket a Bíróság jelen esetben meg sem fontolta, aminek következtében döntése nem is felelhet meg sem a szükségesség, sem pedig az arányosság követelményének.

Mindezek alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a panaszolt ítélet alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg, valamint állapítsa meg a felülvizsgálat tárgyává tett felosztatás alaptörvény-ellenességét.

Budapest, 2014. szeptember 15.

Póka László

Képv.:

Dr. Sánta Szabolcs Miklós
Ügyvéd
1077 Budapest, Wesselényi u. 35. I. em. 1.
Tel/Fax: 786-3365 Mobil: 70/547-3505
e-mail: szabolcs.santa@gmail.com

Mellékletek

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.737/2014/9. számú ítélete
- a Terrorelhárítási Központ (TEK) 2013. október 2-án kelt 6651/2013. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedése
- ügyvédi meghatalmazás
- nyilatkozat a személyes adatok kezeléséről