



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NEGYEDIK SZEKCIÓ

TÓTH kontra MAGYARORSZÁG

(Kérelem sz. 20497/13)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2020. május 26.

A jelen ítélet végleges, de szerkesztési változtatások lehetségesek.

A Tóth kontra Magyarország ügyben

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (Negyedik Szekció), az alábbi személyek részvételével:

Branko Lubarda, *Elnök*,

Carlo Ranzoni,

Paczolay Péter, *bírák*,

és Ilse Friewirth, *Szekció Jegyzőkönyv-vezető Helyettes*,

Tanácsban tartott ülésén

az alábbiakat figyelembe véve:

Tóth Balázs úr, magyar állampolgár ("a kérelmező") által az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezmény ("az Egyezmény") 34. Cikke alapján a Bíróságnak 2013. május 28-án benyújtott kérelem;

döntés arról, hogy a kérelemről értesítik a magyar kormányt ("a Kormány");

a felek észrevételei;

2020. május 5. napján tartott zárt ülést követően

a fenti napon a következő ítéletet hozza:

BEVEZETŐ

Az ügy egy olyan tüntetés megtiltásával kapcsolatos, melyet a kérelmező kívánt megszervezni. A tiltást követően lefolytatott bírói felülvizsgálat során megállapításra került, hogy a tilalom jogalap nélküli volt, de mindez már csak akkor történt, amikor a tüntetés értelmét veszítette.

A TÉNYEK

1. A kérelmező 1979-ben született és Budapesten él. Karsai D. A. úr, Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte.

2. A Kormányt Tallódi Z. úr, az Igazságügyi Minisztérium alkalmazottja képviselte.

3. Az ügy tényállását a felek által előadottak alapján a következőképpen lehet összefoglalni.

4. 2013. március 11-én az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény negyedik módosítását. A módosítás számos, gyakran ellentmondásos kérdést érint az alapvető jogok területén.

5. A jogszabály szerint a köztársasági elnöknek ezt követően 5 nap áll rendelkezésre a módosítás jóváhagyására.

6. A kérelmező és más magánszemélyek tüntetést kívántak szervezni a köztársasági elnök rezidenciája előtt abból a célból, hogy felszólítsák őt a módosítás visszautasítására és az Alkotmánybírósághoz való megküldésére.

A kérelmező 2013. március 11-én bejelentés formájában tájékoztatta szándékáról a Budapesti Rendőr-főkapitányságot.

7. Aznap este a Rendőr-főkapitányság érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmező bejelentését. Hangsúlyozta, hogy a szóban forgó területet a Terrorelhárítási Központ 2013. március 8-tól 16-ig lezárta, ennél fogva az adott időszakban nem minősül közterületnek és nem rendezhetők ott tüntetések.

8. 2013. március 13-án a köztársasági elnök közzétette, hogy jóvá kívánja hagyni a módosítást.

9. 2013. március 14-én a kérelmező a Rendőr-főkapitányság határozatát bíróság előtt támadta meg.

10. 2013. március 18-án a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hatályon kívül helyezte a Rendőr-főkapitányság határozatát. Megállapította, hogy a Rendőr-főkapitányság a határozatában elmulasztotta pontosan megindokolni, hogy a Terrorelhárítási Központ a szóban forgó területet miért zárta le és ezért tévesen minősítette a kérelmező tervezett tüntetését a békés tüntetésekről szóló jogszabály hatályán kívül eső rendezvénynek.

11. A kérelmező előadta, hogy ezt követően pert indított a Budapesti Rendőr-főkapitányság felelősségének megállapítása érdekében. A Kormány előadta, hogy 2013. április 8-án a kérelmező kártérítési igényt nyújtott be a Rendőr-főkapitánysághoz, melyet 2013. május 4-én elutasítottak.

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

12. A kérelmező azt kifogásolta, hogy alaptalanul korlátozták a gyülekezési szabadsághoz való jogát, és nem volt módja hatékony jogorvoslatot igénybe venni a korlátozó határozattal szemben. Az Egyezmény 11. és 13. Cikkére hivatkozott. A Bíróság jogosult az egyes tényállások jogi minősítéséről döntené (lásd *Radomilja and Others v. Croatia* [GC], nos. 37685/10 and 22768/12, §§ 114 and 126, 20 March 2018), ezért úgy döntött, hogy a panaszt kizárólag az Egyezmény 11. Cikke alapján fogja vizsgálni, mely a következőképpen szól:

„1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

A. Elfogadhatóság

13. A Kormány előadta, hogy a kifogásolt rendőri határozatot hatályon kívül helyező bírósági döntés megfelelő jogorvoslatot biztosított a kérelmező jogainak állítólagos megsértésével kapcsolatban.

14. A kérelmező vitatta ezt, és azzal érvelt, hogy a bírósági eljárás nem biztosított jogorvoslatot a sérelmére, mivel a bíróság döntésének meghozatalakor a tüntetés értelmét veszítette, és egyéb kompenzációt nem ajánlottak föl neki.

15. Amennyiben a Kormány érvelését a kérelmező áldozati státuszának elvesztéseként értékelendő előzetes kifogásnak lehet tekinteni, a Bíróság úgy véli, hogy ez a kifogás elválaszthatatlanul összekapcsolódik azon kérdés vizsgálatával, hogy történt-e beavatkozás a kérelmezőt 11. Cikk alapján megillető gyülekezési szabadsághoz való jogba, ezért ez a kérdés összefügg az ügy érdemével. Ennél fogva a Bíróság ezt a kérdést egyesíti az ügy érdemi kérdésével és az Egyezmény 11. Cikkének vizsgálata során tér ki rá (lásd *mutatis mutandis*, *Szerdahelyi v. Hungary*, no. 30385/07, § 24, 17 January 2012).

16. Az Egyezmény 11. Cikke alkalmazhatóságának tekintetében a Bíróság emlékeztet arra, hogy a szóban forgó rendelkezés kizárólag a „békés célú gyülekezéshez” való jogot biztosítja, amely azt jelenti, hogy nem terjed ki olyan tüntetésekre, ahol a szervezők és résztvevők szándéka erőszak alkalmazására is kiterjed. Ezért a 11. Cikkben foglalt garanciák valamennyi gyülekezésre alkalmazandók, kivéve az olyan eseményekre, ahol a szervezők és résztvevők szándéka a fent említett erőszak vagy erőszak alkalmazására bíztatás, vagy olyan cél, mely egyébként elutasítja a demokratikus társadalom alapelveit (lásd *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], no. 37553/05, § 92, ECHR 2015). A jelen ügyben nincs jele annak – és ilyenrel a Kormány sem érvelt – hogy akár a kérelmező, vagy más lehetséges résztvevők szándéka erőszak alkalmazására terjedt volna ki. Ennél fogva a Bíróság megállapítja, hogy a 11. Cikk alkalmazható.

17. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelem az Egyezmény 35. Cikk 3. pontja szempontjából nem nyilvánvalóan alaptalan. A kérelem ezen kívül más okból sem elfogadhatatlan. Ezért elfogadhatónak kell tekinteni.

B. Érdemi kérdések

1. A felek előadásai

18. A Kormány különösen azzal érvelt, hogy egy ideje már köztudomású volt, hogy az Alaptörvény módosítása folyamatban van. Ennél fogva a kérelmező már korábban bejelentette volna szándékát a rendőrségnek, mely esetben a rendőrség határozatának bírósági felülvizsgálata megfelelő időben megtörtént volna, és a kérelmező által szervezett tüntetés időpontját és helyszínét megfelelően módosítani lehetett volna. Mindenesetre – mint

ahogy a jelen ügyben is történt –, ha a bíróság határozatának kihirdetésére akkor kerül sor, amikor egy tüntetés megtartása már nem időszerű, a határozat önmagában megfelelő erkölcsi elégtételt nyújt.

19. A kérelmező előadta, hogy nem volt abban a helyzetben, hogy korábbi időpontra szervezze a tüntetést, mivel annak célja pont az volt, hogy a módosítás Országgyűlés általi elfogadásáról szóló hírekre reagáljon és megváltoztassa a köztársasági elnök véleményét a módosítás elfogadása tekintetében, mégpedig sürgősen, a rendelkezésre álló 5 napos határidőn belül.

2. A Bíróság mérlegelése

(a) Általános elvek

20. Ahhoz, hogy a 11. Cikkben foglalt jogokba való beavatkozást megállapíthassuk, nincs szükség egyértelmű tilalomra. Akár jogi formában jelenik meg akár *de facto*, a beavatkozás bármilyen hatósági intézkedés eredményeképpen megállapítható. 11. Cikk 2. pontjában szereplő „korlátozások” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az kiterjed a gyülekezést megelőzően, a gyülekezés alatt és – mint például a szankciós intézkedések – a gyülekezést követően tett intézkedésekre is (lásd *Kudrevičius and Others*, id. fent, 100. pont).

21. A beavatkozás sérti a 11. Cikk rendelkezéseit, kivéve, ha az „törvényben meghatározott”, a 2. alpontban meghatározott legitim célt szolgál és „szükséges egy demokratikus társadalomban” a szóban forgó cél vagy célok elérése érdekében (lásd *Kudrevičius and Others*, id. fent, 102. pont, *Vyerentsov v. Ukraine*, no. 20372/11, § 51, 11 April 2013).

22. Az Egyezmény 8-11. Cikkeiben szereplő „törvényben meghatározott” és „törvényekkel összhangban lévő” kifejezések nem csak azt kívánják meg, hogy a kifogásolt intézkedésnek jogi alapja legyen a hazai jogban, hanem a szóban forgó jogszabály minőségére is utalnak, mely egyrészt az érintett számára hozzáférhető kell legyen, másrészt alkalmazásának következményei előre láthatók kell legyenek. Így különösen, egy szabály nem tekinthető „törvénynek” ha nincs olyan pontossággal megfogalmazva, hogy ez lehetővé tegye az állampolgár számára – szükség esetén megfelelő tanács igénybevételeivel –, hogy az adott körülmények között ésszerű mértékben előre láthassa az adott tevékenységének lehetséges következményeit. A tapasztalat azt mutatja azonban, hogy a jogalkotás során lehetetlen abszolút pontossággal fogalmazni, különösen azokon a területeken, ahol a társadalomban elfogadott nézetek tekintetében változó a helyzet. Így tehát nem várható el, hogy egy adott tevékenység következményeit abszolút biztonsággal lehessen előre látni. A tapasztalat szerint ez elérhetetlen. A biztonság tehát nagyon kívánatos, azonban ha erre az útra lépünk, akkor a jogalkotás túl merev lesz, képtelen arra, hogy megfeleljen a változó körülményeknek.

Ennél fogva számos jogszabályt fogalmaznak meg oly módon, hogy az bizonyos mértékben keret jellegű és értelmezését és alkalmazását a gyakorlat adja meg. A hazai bíróságok jogalkalmazásban játszott szerepének pont az a célja, hogy az ilyen esetleg fennmaradó értelmezési kétségeket tisztázza. Így a Bíróság hatásköre a hazai jogszabályok betartásának ellenőrzése tekintetében korlátozott, mivel elsősorban a hazai hatóságok, azaz a bíróságok feladata a hazai jog értelmezése és alkalmazása (lásd *Kudrevičius and Others*, id. fent 108-110. pont).

23. Továbbá, a Bíróság emlékeztet arra, hogy elsősorban a hazai hatóságok feladata az Egyezmény állítólagos megsértésének orvoslása. Ezzel kapcsolatban az Egyezmény alapján indult eljárás bármely szakaszában releváns lehet az a kérdés, hogy a kérelmező hivatkozhat-e egy állítólagos jogsértés tekintetében arra, hogy ő a jogsértés áldozata. A kérelmező számára kedvező határozat vagy intézkedés önmagában nem elegendő ahhoz, hogy megfossza a kérelmezőt az Egyezmény 34. Cikkében meghatározott „áldozati” státuszától, hacsak a hazai hatóságok akár kifejezetten, akár anélkül ezt el nem ismerték, és nem orvosolták az Egyezmény megsértését (lásd *Kurić and Others v. Slovenia* [GC], no. 26828/06, § 259, ECHR 2012 (részletek)).

(b) A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyben

24. A Bíróság tudomásul veszi, hogy 2013. március 18-án a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kérelmező javára döntött és lényegében elutasította a rendőrkapitányság által hivatkozott jogalapot (lásd 10. pont fent). A Bíróság azonban nincs meggyőződve arról, hogy ez a bírósági jogorvoslat alkalmas volt arra, hogy az adott körülmények között megszüntesse a kérelmező áldozati jogállását. A Bíróság megjegyzi különösen, hogy a köztársasági elnöknek önapos határideje van a 2013. március 11-én született módosítás elfogadására, mely 2013. március 16-án járt le, és a köztársasági elnök rezidenciája előtti terület ez idő alatt mindvégig le volt zárva (lásd 5. és 7. pontok fent). Figyelemmel a politikai jellegű tüntetések aktualitásának fontosságára, - melyek hatása gyorsan csökken vagy akár el is tűnik az okot adó eseményt követő idő múlásával –, a bírósági eljárás, melynek eredményeképpen 2013. március 18-án (vagyis az adott határidő elmúltával) született határozat gyors volt bár, de aligha tekinthető hatékonynak az adott körülmények között. A kérelmező számára valószínűleg az egyetlen lehetőség egy engedély nélküli gyülekezés megtartása lett volna, abból kiindulva, hogy egy ilyen gyülekezés jogszerűségét vélelmezni kell, mely vélelem a gyülekezési szabadság és véleménynyilvánítási szabadság hatékony és korlátozás mentes gyakorlásának alapvető előfeltétele. Kétségtelen, hogy a kifogásolt eljárás a gyülekezési szabadság tekintetében elriasztó hatással volt (lásd, *a fortiori*, *Bączkowski and Others v. Poland*, no. 1543/06, §§ 67-68, 3 May 2007).

Ezen kívül a Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező által kártérítés iránt indított eljárás sikertelen volt (lásd 11. pont fent).

25. Az adott körülmények között a Bíróság álláspontja szerint a kérelmező rendelkezett áldozati jogállással az Egyezmény 11. Cikke szempontjából és a Kormány előzetes kifogása téves. A Bíróság álláspontja szerint a rendőrség eljárása, mellyel elutasította a kérelmező tüntetéssel kapcsolatos bejelentését, a kérelmezőnek az Egyezmény 11. Cikkében biztosított jogaiba történő beavatkozásnak minősült.

26. Ami azt az alapkérdést illeti, hogy vajon a szóban forgó terület lezárása a tervezett tüntetés tekintetében „törvényben meghatározott” volt-e, a Bíróság figyelembe veszi, hogy a rendőrkapitányság érvelésének lényege az volt, hogy a Terrorelhárítási Központ a szóban forgó időszakra lezárta a területet, amely azt jelentette, hogy a területet kivonták a békés célú gyülekezésekre vonatkozó jogszabály hatálya alól (lásd 7. pont fent).

27. 2013. március 18-án azonban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hatályon kívül helyezte a kifogásolt rendőri határozatot, elmarasztalva a rendőrkapitányságot abban a tekintetben, hogy nem adott pontos indoklást a Terrorelhárítási Központ eljárása tekintetében (lásd 10. pont fent).

28. A Bíróság álláspontja szerint a fenti bírósági határozat eredményeképpen, akár visszaható hatállyal is, megszűnt a kifogásolt intézkedés jogalapja (lásd *Szerdahelyi*, id. fent, 33. pont, és *Patyi v. Hungary*, no. 35127/08, § 25, 17 January 2012).

29. Ez a megállapítás elégséges ahhoz, hogy a Bíróság arra a következtetésre jusson, hogy a beavatkozás a hazai jogban nem rendelkezett jogalappal és ezért nem tekinthető „törvényben meghatározottnak.” Ezért nem szükséges a jogszerű cél vagy a demokratikus társadalomban való szükségesség vizsgálata bocsátkozni (lásd *Szerdahelyi*, 35. pont, és *Patyi*, 27. pont, mindkettő fent idézve).

Ennél fogva az Egyezmény 11. Cikkét megsértették.

II. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

30. Az Egyezmény 41. cikke a következőképpen szól:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. Kár

31. A kérelmező 5.000 euró nem vagyoni kárt követelt.

32. A Kormány vitatta ezt az igényt.

33. A Bíróság méltányossági alapon 2.600 Eurót ítél meg a kérelmezőnek.

B. Költségek és kiadások

34. A fentiekén kívül a kérelmező 4.000 Euró plusz ÁFA költségtérítést kért a Bíróság előtti eljárás költségeire. Ez az összeg a kérelmező jogásza által végzett 20 munkaórát jelent, 200 Euró plusz ÁFA óradíjjal számolva.

35. A Bíróság esetjoga szerint a kérelmező csak olyan mértékben jogosult a költségek megtérítésére, amennyiben kimutatja, hogy azok ténylegesen felmerültek, szükségesek voltak, és összegük ésszerű. A jelen ügyben a rendelkezésre álló dokumentáció és a fenti kritériumok figyelembe vételével a Bíróság 2.000 Euró plusz ÁFA összeget ítél meg.

C. Késedelmi kamat

36. A Bíróság megfelelőnek találja, hogy a késedelmi kamat az Európai Központi Bank marginális hitelkamatlábán alapuljon, melyhez három százalékpontot kell hozzáadni.

A FENTI INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG EGYHANGÚAN

1. *Egyesíti* az érdemi kérdésekkel a Kormány azon kifogását, hogy a kérelmező elvesztette az áldozati státuszát és elutasítja ezt a kifogást.

2. Elfogadhatóvá nyilvánítja a kérelmet;

3. *Megállapítja*, hogy az Egyezmény 11. Cikkét megsértették;

4. *Megállapítja*, hogy

(a) az alperes Államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, a kérelmező számára a következő összegeket, továbbá az ezen összeget terhelő adókat kell kifizetnie az alperes Állam nemzeti valutájában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával:

(i) nem vagyoni kártérítés jogcímén 2.600 (kétezerhatszáz) Euró plusz az erre eső adók összege;

(ii) költségtérítés jogcímén 2.000 (kétezer) Euró plusz az erre eső adók összege;

(b) a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank

TÓTH kontra MAGYARORSZÁG ÍTÉLET

marginális kamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű egyszerű kamatot kell fizetni a fenti összeg után.

5. *Elutasítja* a kérelmező igazságos elégtétel iránti egyéb kérelmét.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2020. május 26. napján, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. szabálya 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Ilse Freiwirth
Jegyzőkönyv-vezető helyettes

Branko Lubarda
Elnök