



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: FRP/870/2013/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

115/2014. (V. 15.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) **panaszos**¹ 2013. december 21-én előterjesztett **panasza alapján indult eljárásban** a 2014. május 15-én megtartott zárt ülésén született állásfoglalását

m e g k ü l d i a z O r s z á g o s R e n d ő r f ő k a p i t á n y n a k .

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben **alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor.**

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

I.

1) A panaszos 2013. december 21-én elektronikus úton terjesztette elő panaszát, amely tartalmazza a panaszos aláírását.

A panaszos beadványában előadta, hogy 2013. december 11-én nyilvános bizottsági ülés volt a városházán, amelyen részt kívánt venni mint állampolgár, és mint internetes újság szerkesztője. A panaszost azonban ezen szándékában ismételten megakadályozták a városházán, és az általa kihívott rendőrök sem intézkedtek annak érdekében, hogy bejusson az ülésre.

A panaszos hivatkozott az Adatvédelmi Biztos két állásfoglalására (284/A/1997, 759/H/1997), melyek rögzítik, hogy „(...) nyilvános képviselő-testületi üléseken kép- és hangfelvétel készítésére irányuló kérelem közérdekű adat megismerése iránti kérelemnek minősül, melynek az önkormányzat köteles eleget tenni. A felvételkészítés korlátozása, feltételhez kötése vagy teljes tiltása alkotmányos alapjogot sért.”

¹ Az Rtv. 93/A. § (8) bekezdése értelmében a panaszos személyes adatait töröltük.

A panaszos tájékoztatta a Testületet arról, hogy 2013. május 30-án – megítélése szerint 2,5 év törvény sértő állapot után – a városi képviselő-testület hatályon kívül helyezte azon rendeletét (hatósági/hivatali felszólításokra), amellyel korábban megszüntették azt, hogy kik lehetnek jelen a testületi ülések ideje alatt az ülésteremben.

A panaszos idézte a városi önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 23/1998. (XI. 20.) rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) a fentieknek megfelelően módosított 13. §-át.

A panaszos rögzítette, hogy az SZMSZ még (beadványa előterjesztésekor) az önkormányzat honlapján még nem található (csak a régi).

A panaszos idézett a Kúria Köf.5.036/2012/6. számú határozatából: „A képviselő-testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése. Nem érvényesül az Ötv. 2. § (1) bekezdése és 12. § (3) bekezdése szerinti nyilvánosság elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén”.

A fentiek ellenére a panaszost 2013. december 11-én a városháza bejáratánál ismét feltartóztatta egy közterület-felügyelő és egy biztonsági őr, arra való hivatkozással, hogy a bizottsági ülésen a meghívottaknak van fenntartva ülőhely, és erre a jegyzőtől és a polgármestertől kaptak utasítást. A panaszos rendőri intézkedést kért a jogsértő állapot megszüntetésére, de a kiérkező rendőrök nem voltak hajlandóak alaposan megismerni azon tényeket, melyek alapján intézkedniük kellett volna (a panaszos véleménye szerint nem akartak, nem mernek eljárni, mert a rendőrség mióta a jelenlegi rendőrkapitány vezeti, polgármester befolyása alatt áll), és nem intézkedtek a jogsértő cselekmény megszüntetésére, holott hivatali és közérdekű adattal való visszaélés és a személyi szabadság korlátozása bűncselekményének gyanúja megalapozott volt.

A panaszos megítélése szerint a városi képviselő-testület törvénytelenül működik, a polgármester és a jegyzővel együtt tudatosan akadályozza e népképviselői szerv jogszerű működését.

A panaszos szerint a közterület-felügyelő a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Kftv.) tv. 22. §-a alapján jogosultak lennének ilyen tevékenységre, azonban a joganyag akkor teszi a közterület-felügyelő kötelezettségévé a vagyoni védelmi feladatok ellátása körében az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyoni védelmet, őrizetét, illetve ellenőrzését, és a körben csak akkor ruházza fel a 22. § (2) bekezdésében meghatározott jogosítványokkal, ha erről az önkormányzat képviselő-testülete rendeleti formában jogszabályt alkot. A város önkormányzatának SZMSZ-e vagy a közterület-használatáról szóló 19/1995. (VI. 19.) önkormányzati rendelet nem tartalmaz olyan konkrét jogszabályi rendelkezést, amely a helyi közterület-felügyelők kötelezettségévé tenni a Kftv. 22. §-ában meghatározott vagyoni védelmi feladatokat (hogy az önkormányzati épületbe a belépést megakadályozhatnák), illetve amely e körben rögzítené, hogy a közterület-felügyelők feladata annak biztosítása, hogy a képviselő-testületi ülésen meghatározott személyi kör vegyen részt. Az 58/2008. (III. 28.) Kh. Számú képviselő-testületi határozat rendelkezése, mely szerint „Város Képviselő-testülete felszólítja a polgármestert arra, hogy biztosítsa a Képviselő-testületi ülések rendben történő lebonyolítását”, sem értelmezhető

semmiképp úgy – már csak ezért sem, mert azon törvénysértő rendeletet az önkormányzat kénytelen volt hatályon kívül helyezni, amelyre hivatkozva éveken keresztül ellehetetlenítették a testületi ülésen való személyes részvételt –, hogy az a közterület felügyelőket felhatalmazná az épület lezárására.

Tekintettel arra, hogy nincs olyan helyi jogszabályi rendelkezés, amely a közterület-felügyelő hatáskörébe utalná az önkormányzati vagyon ilyenén védelmével kapcsolatos feladatok ellátását, megállapítható, hogy a közterület-felügyelő jogszabályi felhatalmazás nélkül intézkedett akkor, amikor a városházán a panaszos útját állta, hogy ügyeit intézze, és hogy a nyilvános bizottsági ülésre bejusson.

A panaszos álláspontja szerint a közterület-felügyelő magatartása jogellenes cselekmény elkövetésének a gyanúját megalapozta, mivel intézkedési jogköre a panaszossal szemben nem volt, a fentiekben előadottakon túl már csak azért sem, mert semmilyen jogellenes cselekményt nem valósított meg.

A panaszos csatolta a biztonsági őrekre vonatkozó önkormányzati szerződés másolatát, melyből megítélése szerint az is kiderül, hogy a biztonsági őr részéről is megalapozódott a jogellenes magatartás, mert e szerződésben foglaltak szerint intézkedési jogköre nem keletkezett a panaszossal szemben ezért, mert ő a nyilvános bizottsági ülésen kívánt részt venni. A szerződésben foglaltak ugyanis akkor adnak felhatalmazást a biztonsági őrnek, ha az önkormányzat rendezvényét megzavarnák. Ilyen részéről fel sem merült.

A panaszos felhívta a Testület figyelmét arra, hogy a bizottsági és a testületi ülések nem önkormányzati rendezvények, hanem népképviselői szervnek a jogszerű működése során bekövetkezett, és kötelezően előírt eseménye.

A panaszos hivatkozott az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésére, amely szerint „mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához”. A törvényhozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 175. §-ával ezen jog védelmét célozta. A bírósági gyakorlat szerint a személyi szabadság megsértése megvalósulhat oly módon is, hogy az elkövető a sértettet meggátolja abban, hogy útját folytassa azáltal, hogy például karját megragadja, és a sértett kérése ellenére sem engedi tovább menni (vö. BH 1984. 46.).

A hivatkozott jogszabályi helyek értelmében alapvető jog a szabad mozgás, a tartózkodás hely megváltoztatásának joga. A panaszos szerint kétségtelen, hogy ebben 2013. június 28-án jogszerűtlenül és szándékosan megakadályozták, amikor szinte nem engedték be az épületbe sem (mely közintézmény) és az önkormányzat nyilvános ülésére, mely törvényileg előírtan bárki számára látogatható.

A panaszos kérte annak megállapítását, hogy:

- az előadottak alapján a közterület-felügyelő és a biztonsági őr is jogtalanul akadályozta meg abban, hogy az épületben szabadon mozoghasson, az ülésterembe bejusson, a bizottsági ülésen részt vegyen, arról videó- és hangfelvételt készítsen;

- a közterület-felügyelő részről hivatali visszaélés és a közterület-felügyelő valamint a biztonsági őr részéről a személyi szabadság jogellenes korlátozása bűncselekményének gyanúja felmerült, ezért a helyszínrre érkezett rendőröknek intézkedniük kellett volna e jogellenes magatartás megszüntetésére.

Felmerült továbbá a polgármester és a jegyző részéről a hivatali és a közérdekű adattal való visszaélés bűncselekményének gyanúja, hiszen tudatosan, szándékosan akadályozták a panaszost szabad mozgásában a városházán azért, hogy a nyilvános bizottsági ülésre való bejutást megakadályozzák, ezzel akadályozva a népképviselői szerv jogszerű működését.

A rendőrségnek kötelessége a népképviselői szerv jogszerű (zavartalan) működésének biztosítása. Jelen esetben pedig a közterület-felügyelő és a biztonsági őr, a jegyző és a polgármester a jogszerű működését zavarta meg azzal, hogy a bizottsági ülésen való részvételt megakadályozták, holott ezt nem tehették volna, mert a Kúria hivatkozott határozata alapján, ezen magatartásukkal az önkormányzat jogszerű működését ellehetetlenítették, megakadályozták.

A panaszos kérte a Testülettől a rendőrségi intézkedésről készült videofelvétel beszerzését.

2) A panaszos 2014. január 13-én előterjesztett beadványában úgy nyilatkozott, hogy panaszt csak a Testületnél terjesztett elő, és hozzájárul ahhoz, hogy a Testület a panaszt további kivizsgálásra az eljárást fogantató rendőri szervhez áttegye, illetve személyazonosító adatoktól megfosztott állásfoglalását honlapján közzétegye.

II.

A Testület a tényállás tisztázása érdekében megkereséssel fordult a rendőrséghez is. A rendelkezésre bocsátott dokumentumokból az alábbiak állapíthatók meg.

1) M r. alezredes a 2014. január 16-án kelt átiratában az alábbiakat adta elő.

A panaszos a Rendőrkapitányság ügyeletén 2013. december 11. napon 14 óra 5 perc körüli időben tett telefonos bejelentést, hogy nem engedi be 2 személy a városházára, személyes szabadságában korlátozzák és más bűncselekmények is felmerülnek. A bejelentés alapján 14 óra 20 perc körüli időben az Sz. tér 1. szám alatt lévő polgármesteri hivatalnál megjelent G. r. őrnagy, a Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály vezetője és L. r. százados, a Járőr és Határrendészeti Alosztály vezetője.

A rendelkezésre álló adatok alapján a G. r. őrnagy a kérésekor bemutatkozott, közölte beosztását, valamint jelvényszámát, a megjelenése célját, majd a bejelentés tartalmával kapcsolatban tájékozódott, melynek során meghallgatta a bejelentőt. A panaszos a helyszínen tett nyilatkozatában megerősítette a telefonon tett bejelentését, mely szerint az önkormányzati épületben a bizottsági ülésre szeretne bejutni, azonban ebben két férfi meggátolja, szabad mozgásában akadályozza azzal, hogy nem engedik fel az épület emeleti szintjére.

G. r. őrnagy a bejelentő nyilatkozatát követően tájékozódott a jegyzőtől, aki azt a tájékoztatást adta, hogy meghatározott személyek vehetnek részt az ülésen, valamint ezen kör a képviselőkön túl a meghívottak. A közterület-felügyelő dolga, hogy időnként felmenjen, és ha van szabad hely, akkor felkísérje a meghívóval nem rendelkező személyeket.

G. r. őrnagy a beszerzett információk alapján — ami a panaszos által nyilvánvalóan tudott, hiszen számos hasonló alkalommal kezdeményezett rendőri intézkedést, majd annak elmulasztása miatt panasszal élt – tájékoztatta a panaszost, valamint arról is, hogy ez nem rendőrségi hatáskör, így panasszal élhet a Megyei Kormányhivatalnál.

A beszerzett adatok szerint az önkormányzat az üléseket zártláncú, élő, egyenes televízió-kivetítőn az Önkormányzat az Ifjúsági Centrumban kialakított multimédiás közvetítő teremben biztosította.

Figyelemmel arra, hogy jogsértés gyanúját a G. r. őrnagy nem állapította meg, így rendőri intézkedésre nem került sor.

G. r. őrnagy ezek után – annak ellenére, hogy a panaszos nem kérte a tájékoztatást – tájékoztatta panaszjogáról, majd elhagyta a helyszínt.

A Testület megkeresésében kérte az ügyeleti hangfelvételt, – figyelemmel arra, hogy a rögzítés és az adatkérés kézhezvétele között 30 nap eltelt – amelyet nem áll a rendőrség módjában teljesíteni, hiszen a hatályos rendelkezések értelmében a hanganyag törlése megtörtént.

2) A rendőrség a Testület rendelkezésére bocsátotta a kifogásolt eseményekről készített rendőrségi videofelvételeket.

Az első felvétel azzal kezdődik, hogy a helyszínre érkezett G. r. őrnagy bemutatkozás és azonosítását követően megkérdezi a panaszost, hogy miben lehet segítségére. A panaszos elmondja, hogy a városházán ismét korlátozzák személyi szabadságában, megakadályozták, hogy oda belépjen, annak ellenére, hogy a városháza közintézmény, ahol bárki szabadon mozoghat, valamint aznap (szerda) ügyfelfogadás, illetve bizottsági ülés is van. A panaszos szeretne az ülésen részt venni, kép- illetve hangfelvétel készíteni, amely igényét a jegyzőnek is jelzett levélben. Azonban ezen szándékában a városházán a biztonsági őr és a közterület felügyelő törvénytelenül megakadályozta. A panaszos dokumentumokat is elhozott magával, annak bizonyítékeként, hogy a biztonsági őrnek nincs felhatalmazása szerződés alapján, hogy bárkinek a szabad mozgását korlátozza. Továbbá magával hozta a megyei rendőrfőkapitány azon határozatát, amely kimondja, hogy a közterület-felügyelő törvényi felhatalmazás nélkül intézkedik akkor, ha nincs olyan önkormányzati rendelet, amely feljogosítaná ilyen jellegű tevékenységre. Erre való tekintettel a panaszos kéri a rendőrség segítségét, hogy bárki szabadon mozoghasson a városháza épületében, illetve, hogy ő bemehessen a bizottsági ülésre, és arról kép- és hangfelvételt készíthessen. Megítélése szerint hivatali visszaélés bűncselekmény gyanúja merült fel a polgármester, a jegyző és a közterület-felügyelő részéről, ők jogjaiban szándékosan és tudatosan akadályozzák. Ezt követően a panaszos átadja a Nemzeti Adatvédelmi Hatóság 2012-ben kelt átiratát, amelyben a városi önkormányzatot felszólítják, hogy biztosítsák a képviselő-testület üléseinek látogathatóságát. Majd a panaszos hivatkozik arra, hogy az önkormányzat a kormányhivatal felhívására megváltoztatta rendeletét, amellyel előírták, hogy kik vehetnek részt a nyilvános képviselő-testület ülésein. Ennek ellenére továbbra is megszabják, hogy kik vehetnek részt az üléseken. A panaszos az elmondottak alátámasztásaként átadja G. r. őrnagynak a Kúria Köf.5.036/2012/6. számú határozatát, amellyel kapcsolatban a rendőr megjegyzi, hogy ez egy másik megyei önkormányzatra vonatkozik. A panaszos utal rá, hogy ugyan másik önkormányzat működésével fejtette ki a Kúria álláspontját, azonban az jelen helyzetben is irányadó. A panaszos idéz is a határozatból, többek között az Állásfoglalás I. részében rögzítettekre is

hivatkozik. („A képviselő-testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése. Nem érvényesül Ötv. 2. § (1) bekezdése és 12. § (3) bekezdése szerinti nyilvánosság elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén”). A panaszos a megyei rendőr-főkapitányság végzését is átadja, amely elutasította panaszát egy korábbi ügyében, mivel azt nem határidőben terjesztette elő, ugyanakkor megjegyezte, a közterület-felügyelő intézkedése jogellenesnek minősül hatályos együttműködési megállapodás hiányában. G. r. őrnagy szerint ez jelen esetben nem releváns, mivel a végzés új eljárás lefolytatásáról rendelkezik, továbbá azóta, nevezetesen májusban együttműködési megállapodást kötöttek. A panaszos szerint azonban a hatályos együttműködési megállapodás sem hatalmazza fel a közterület-felügyelőt arra, hogy korlátozza az épületbe való bejutásában. A panaszos kérdésére a rendőr elmondja, hogy olvasta az együttműködési megállapodást, továbbá közli, hogy érvényes megállapodás esetében a közterület-felügyelő intézkedhet. A panaszos ezt azzal egészíti ki, hogy a közterület-felügyelő akkor intézkedhet, ha jogellenes magatartást észlel. Az őrnagy erre úgy reagál, hogy azért vannak itt, hogy megvizsgálják, hogy felmerült-e jogellenes cselekmény gyanúja. A panaszos átadja az önkormányzat és a biztonsági cég között megkötött megbízási szerződést, amelynek értelmében a biztonsági őr azzal szemben léphet fel, aki az önkormányzat rendezvényét megzavarja, így jelen esetben a szerződés nem biztosít jogalapot arra, hogy a biztonsági őr a panaszost feltartóztassa. A panaszos utal rá, hogy a testületi, illetve a bizottsági ülés nem minősül rendezvénynek, hanem népképviselési szerv működésének megjelenési formája. A panaszos kérte a rendőrt, hogy állapítsa meg, hogy ő nem követett el jogellenes cselekményt, ezért ő nem korlátozhatják szabad mozgásában. Kérte továbbá, hogy tegyék lehetővé, hogy bejuthasson a bizottsági ülésre, arról kép- illetve hangfelvételt készítsen, továbbá biztosítsák számára, hogy felmenjen az emeletre, ahol megnézné a hirdető táblát, a kiállítás, illetve a képeket. A rendőr kérdésére a közterület-felügyelő elmondja, hogy nincs kiállítás. A panaszos ennek ellenére továbbra is meg szeretné nézni az emeleten lévő képeket. A felvétel végén G. r. őrnagy felmegy az emeletre.

A második igen rövid felvételen valószínűleg a városháza emeleti folyosója látható.

A harmadik felvételen G. r. őrnagy visszatér a panaszoshoz, és elmondja, hogy kiállítás nincs, egyetlen kép sincs a falon. Ezt le is videózták. A jegyzőtől pedig azt a felvilágosítást kapta, hogy a bizottsági ülésekre vannak meghívott vendégek, akiknek van fenntartva hely. Időnként a közterület-felügyelő megy fel tájékozódni, így majd a panaszossal is közölni fogják, hogy van-e hely. A panaszos megkérdezi, hogy a rendőr megnézte-e, hogy vannak-e üres helyek, amelyre G. r. őrnagy azt feleli, hogy nem akarja megzavarni a bizottsági ülést. A panaszos ezzel nem ért egyet, mert a közterület-felügyelő is megzavarja akkor, amikor felmegy tájékozódni az üres helyekről. A panaszos arra is hivatkozik, hogy az önkormányzatnak kötelessége helyet biztosítani a hallgatóságnak, így a jegyző félretájékoztatta az őrnagyot megvalósítva a hivatali visszaélés bűncselekményét. A panaszos ismételten kéri a rendőrt, hogy lépjen fel a jegyző, illetve a közterület-felügyelő és a biztonsági őrrel szemben, hogy be tudjon menni a bizottsági ülésre, illetve, hogy saját maga meggyőződhesen van-e üres hely. Megítélése szerint a biztonsági személyzet személyi szabadságát jogellenesen korlátozta azzal, hogy elé álltak és kitétték a kezüket, így nem tudott továbbhaladni. Álláspontja szerint a G. r. őrnagy is megvalósította a hivatali visszaélés bűncselekményét azzal, hogy nem teszi meg a szükséges intézkedést, hogy bemehessen a bizottság ülésére. Majd heves vita alakul a fentiekről a panaszos és az őrnagy között, amely során a rendőr tájékoztatja a panaszost, hogy a rendőri intézkedéssel szemben hova és milyen határidőn belül fordulhat panasszal, majd közli, hogy a bizottsági ülést az Ifjúsági Centrumban zárláncú videorendszer segítségével

tudja követni. G. r. őrnagy elmondja, hogy jogellenes cselekmény gyanúja nem merült fel, ezért rendőri intézkedésre nincs szükség. Ezt követően a panaszos egyet nem értését jelezve megkísérel feljutni az épület emeletére, de a biztonsági őr és a közterület-felügyelő útját állja. Majd mivel nem jár sikerrel, közli G. r. őrnaggyal, hogy fel fogja jelenteni, végül elhagyja az épületet.

A negyedik felvételen ismét a panaszost láthatjuk a városháza bejáratánál, akinek bejelentésére a rendőrség ismét kiérkezik. G. r. őrnagy bemutatkozás és azonosítást követően megkérdezi a panaszost, hogy miben segíthet neki. A panaszos előadja, hogy közel egy órája volt kint a rendőrség, amikor is bizonyos okokra hivatkozva nem győződött meg, hogy van-e hely az ülésen. Ezért a panaszos elment az Ifjúsági Centrumba, ahol meggyőződhetett, hogy 62 darab szék volt az ülésteremben, amelyen 4 személy ült, ebből három önkormányzati dolgozó, egy pedig külsős bizottsági tag volt, állampolgár egy sem. Az üléseken azonban papírlapok vannak elhelyezve. Ezt közölte a közterület-felügyelővel, aki felment, majd lejött és azt a tájékoztatást adta neki, hogy nincs ülőhely, mert a meghívottak számára vannak fenntartva a székek. Mivel a panaszosnak továbbra sem engedték meg, hogy felmenjen, ezért kérte a rendőrség intézkedését, hogy győződjenek meg, hogy van-e a teremben hely a hallgatóság részére, illetve készítsen arról is felvételt, hogy mi van írva a székekre elhelyezett papírlapokra. Kérte továbbá, hogy a rendőrség intézkedjen a közterület-felügyelővel szemben, mivel ha nincs hely, akkor is jogellenesen járt el, mert nem engedte a panaszosnak, hogy személyesen tekintse meg az üléstermet.

Az ötödik felvételen az ülésterem látható, ahol kb. 10 sor van, soronként pedig kb. 10 szék. Mindegyik szék üres, azonban mindegyiken egy papír van elhelyezve, jól nem lehet kivenni, hogy mi van rájuk írva, azonban arra lehet következtetni, hogy a legtöbbre név van feltüntetve.

A hatodik felvételen G. r. őrnagy visszamegy a panaszoshoz, és közli vele, hogy jelenleg a tanácsterem üres, nincs bizottsági ülés, erről felvételt készített, lekamerázta a székeket. Ha erre a panaszosnak a továbbiakban beadványa, feljelentése vagy panasza folytán szüksége lenne, illetve bármilyen formában igényli, a videofelvételt a rendőrség rendelkezésére fogja bocsátani annak a hatóságnak, szervezetnek, vagy akárkinek, aki ezt kikéri. G. r. őrnagy tájékoztatja a panaszost (mint ahogy ezt az elmúlt három évben tette), hogy a kormányhivatalhoz, illetve a bírósághoz forduljon azzal a panaszával, hogy nem engedik be. A panaszos erre úgy reagál, hogy ezt már megtette, ennek bizonyítékeként mutatott fel a korábbiakban iratokat. G. r. őrnagy közli, hogy ezeket – a már korábban részletezett indokok alapján – nem tudja figyelembe venni, illetve tájékoztatja a panaszost, hogy rendőri intézkedés elmulasztása és a közterület felügyelő ellen panaszt tehet. A panaszos kérdésére az őrnagy elmondja, hogy a sorokat kamerázta le, ő neveket látott a papírokon, hallgatóság feliratot nem, azt nem tudja, hogy ez látszódik-e a felvételen. A rendőr elmondja azt is, hogy nem fogja visszanézni a videofelvételt, amennyiben valamilyen eljárás folytán szükséges lesz arra panaszosnak, akkor rendelkezésére fogják bocsátani. A panaszos előadja, hogy holnap megint el fog jönni, mert délelőtt testületi ülést tartanak, és ismételten meg fogja kérni a rendőrséget, hogy győződjön meg arról, hogy van-e a fenntartva a hallgatóság számára hely.

III.

A Testület a panaszbeadvány és a rendőrség által rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján vizsgálata tárgyává tette azt, hogy a rendőrség mulasztott-e intézkedést.

A Testület ugyanakkor – tekintettel az Rtv. 92. §-ben meghatározott hatásköri rendelkezésekre – nem vizsgálhatta, hogy a közterület-felügyelő, illetve a biztonsági őrök milyen szakmai utasítások és normák alapján jártak el, illetve azoknak hogyan tettek eleget. A Testület a jegyző egyedi és normatív döntéseit úgyszintén nem jogosult felülvizsgálni.

A Testület a panaszeljárás során arra a megállapítása jutott, hogy a rendőri intézkedések érintették a panaszosnak Magyarország Alaptörvénye XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való alapvető jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogát, az alábbiak szerint.

1) A Testület a bejelentés kapcsán vizsgálta a rendőrség intézkedési kötelezettségét, valamint, hogy a városházára kiérkező rendőrök által megtett intézkedések a körülmények megismerése után elegendőnek bizonyultak-e, avagy terheli-e őket bármilyen mulasztás.

Az Rtv. 13. §-ának (1) bekezdése rendelkezik a rendőr intézkedési kötelezettségéről. A hivatkozott jogszabályhely szerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak.

A konkrét esetben a panaszos a rendőrségen arról tett bejelentést, hogy a polgármesteri hivatal üléstermébe nem engedik fel, személyi szabadságában korlátozzák, valamint, hogy egyéb bűncselekmények gyanúja is felmerül. Ennek elhárítása érdekében kért rendőri segítséget.

A Testület megítélése szerint a panaszos által tett bejelentés felvetette annak a gyanúját, hogy a közterület-felügyelő és/vagy biztonsági őr a panaszos sérelmére jogellenes cselekményt valósít meg, mozgásában kellő felhatalmazás nélkül akadályozza. Ez az esemény pedig nyilvánvalóan olyannak tekinthető, amely az Rtv. 13. §-a értelmében rendőri beavatkozást tesz szükségessé, intézkedési kötelezettséget keletkeztet.

A Testület megállapítása szerint a panaszos által a rendőrségen tett bejelentés jogellenes cselekmény elkövetésének a gyanúját vetette fel, így az adott helyzetben intézkedési kötelezettséget keletkeztetett.

2) A Testületnek ezt követően abban kellett állást foglalnia, hogy ezt a kötelezettségét a rendőrség megfelelően teljesítette-e. A panaszos megítélése szerint ugyanis személyi szabadságában jogellenesen korlátozták őt akkor, amikor nem engedték be a bizottsági ülésre. A panaszos ezért is kért rendőri intézkedést a helyszínrre.

a) A Testület mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a panaszos jogosult lett volna-e részt venni a bizottsági ülésen.

Az SZMSZ 4. mellékletének IV. rész 1. pontja rögzíti, hogy „a bizottság ülése nyilvános. A nyilvánosság biztosítására, az ülés rendjének fenntartására, a vitára, szavazásra, a bizottsági döntéshozatalra, a bizottsági ülésről jegyzőkönyv készítésére, zárt ülés tartására a képviselő-testület működésére vonatkozó szabályokat a bizottság működése során megfelelően alkalmazni kell”. Az SZMSZ fent idézett 13. §-a pedig a nyilvánosság részvételét főszabály szerint lehetővé teszi a testületi üléseken.

Szemben a panaszos korábbi, hasonló panaszai kapcsán irányadó helyzettel (amikor a városi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata csak meghatározott személyi kör számára tette lehetővé a képviselőtestületi-, és bizottsági üléseken való személyes részvételt), a panasz alapjául szolgáló események időpontjában hatályos SZMSZ egyértelműen rögzíti, hogy a képviselő-testület, valamint a bizottságok ülése nyilvános, azon hallgatóságként mindenki részt vehet ameddig az ülést nem zavarja, és őt az erre feljogosított tisztségviselő a rendezendő magatartás szankciójaként ki nem utasítja.

A panaszos tehát kétségtelenül jogosult lett volna az ülésre bemenni. Ennek megakadályozása nyilvánvalóan korlátozta a panaszos szabad mozgáshoz való jogát.

b) Másodsorban a Testület azt vizsgálta, hogy a rendőrség sértett-e a panaszos alapvető jogát, amikor nem avatkozott be annak érdekében, hogy a panaszos az ülésen részt vehessen.

Az Rtv. 2. §-a (1) bekezdése szerint a rendőrség „tisztelőben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait”. Ez a rendelkezés rögzíti a rendőrség pozitív alapjogvédelmi kötelezettségét, amelynek értelmében nem csupán az alapjogok megsértésétől kell tartózkodnia, hanem arra nézve is kötelezettsége áll fent, hogy a polgárokat megvédje azokban a helyzetekben, amikor alapvető jogaik sérelmének veszélye a rendőrségtől eltérő közhatalmi szervek, vagy akár nem állami/közhatalmi minőségben fellépő személyek részéről fenyeget (pozitív intézményvédelmi kötelezettség).

Az Rtv. 24. § (1) bekezdése értelmében a rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzáfordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni.

Összeolvasva ezeket a rendelkezéseket az Rtv. 13. §-ával, nyilvánvaló, hogy amennyiben a rendőrség azt észleli, hogy valakit valamely alapvető joga gyakorlásában jogellenesen korlátoznak, akadályoznak, az ennek elhárítására az adott helyzetben alkalmasnak látszó intézkedéseket foganatosítania kell.

Jelen esetben a rendőrségnek észlelnie kellett volna, hogy a panaszost jogalap nélkül akadályozzák az ülésre való bejutásban, ezért a panaszossal szemben fellépő biztonsági őrt és közterület-felügyelőt figyelmeztetniük kellett volna arra, hogy jogellenesen járnak el. (Különös tekintettel arra, hogy a 62./2014. (III.26.) sz. állásfoglalásban kifejtettek szerint a közterület-felügyelőket helyi önkormányzati rendelet nem hatalmazta fel vagyoni védelmi hatáskörrel, sőt időközben a jogalkotó hatályon kívül helyezte a Kftv. azon rendelkezését, ami lehetővé tette az ilyen hatáskört telepítését.) Továbbá a kialakult helyzet teljes feltárása végett a rendőrnek ellenőriznie kellett volna már az első kitérkezése alkalmával, hogy a teremben van-e szabad hely, hiszen ő nyilatkozott akként, hogy nem megy be, nem zavarja meg az ülést. Ebből következik, hogy az az intézkedés időpontjában már elkezdődött, és így akár a rendőr maga is ellenőrizhette volna, hogy van-e szabad hely, ahova a panaszos leülhet. A panaszos korábbi panaszainak és az önkormányzat tisztségviselőivel való személyes ellentétének ismeretében az intézkedő rendőrök számára az is nyilvánvaló kellett, hogy legyen, hogy nem biztosítja a panaszos érintett alapjogainak megfelelő védelmét, ha arra a közterület-felügyelőre bízzák a panaszos későbbi felengedéséről való döntés jogát, aki a panaszos belépését eleve jogszerűtlenül tagadta meg, és aki utasításait azokról a személyektől kapja, akikkel a panaszos haragos viszonyban van, és akik a panaszos részvételét az üléseken korábban is akadályozni igyekeztek.

Ebben a körben figyelemmel kell lenni arra, hogy az Rtv. 2. §-a rendkívül szoros együttműködési kötelezettséget ír a rendőrség és az önkormányzat között („A rendőrség a feladatának ellátása során a) együttműködik [...] a helyi önkormányzati szervekkel [...]; b) segítséget nyújt [...] az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához; [...]”), ami nyilvánvalóan szükségessé teszi, hogy a rendőrség a helyi viszonyokat szabályozó legalapvetőbb önkormányzati normák, így az SZMSZ tartalmával tisztában legyen. Jelen ügyben ráadásul a városi önkormányzat SZMSZ-ének az üléseken való részvétellel kapcsolatos módosított rendelkezései a panaszolt események időpontjában már közel fél éve hatályban voltak.

Így az a tény, hogy a jegyző nyilvánvalóan téves tájékoztatást adott arról, hogy a panaszos jogosult-e részt venni az ülésen, legfeljebb a konkrétan eljáró rendőrök (és a jegyzőtől szintén téves tájékoztatást és jogszerűtlen utasítást kapott biztonsági őr és közterület felügyelő) egyéni felelősségének megítélésében játszhat – e felelősséget csökkentő, vagy akár kiküszöbölő – szerepet. A Testület azonban azt vizsgálja, hogy a rendőrség mint *szervezet* megfelelően biztosítja-e az alapvető jogok érvényesülését, és ebben a körben nyilvánvalóan nem mellőzheti az alapjogsértés megállapítását akkor, amikor a rendőrség mulasztása egy közel fél éve hatályos, nyilvánosan hozzáférhető norma nem ismeretének a következménye.

A Testület a fentiek alapján megállapította, hogy a rendőrség azon mulasztása, hogy nem tett semmiféle intézkedést annak érdekében, hogy a panaszos a bizottsági ülésen részt vehessen, a panaszos szabad mozgáshoz való jogának sérelmét eredményezte.

IV.

A Testület megállapította, hogy sérült a panaszos szabad mozgáshoz való joga, mivel a rendőrség semmiféle intézkedést nem tett annak érdekében, hogy biztosítsa a panaszosnak a nyilvános bizottsági ülésre való bejutást.

Álláspontja szerint a jogsérelem mértéke eléri azt a szintet, amely indokolttá teszi, hogy a Testület állásfoglalását megküldje az országos rendőrfőkapitánynak, ezért döntését a rendelkező részben foglaltak szerint alakította ki.

Budapest, 2014. május 15.

Dr. Lukács Tamás
elnök

Dr. Kozma Ákos
elnökhelyettes

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
előadó testületi tag

Dr. Wildner Domonkos
testületi tag

Dr. Cservák Csaba
testületi tag