



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET
☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.
☎: 441-6501

Ügyszám: FRP/565/2013/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

119/2014.számú (V. 15.)

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) **panaszos**¹ 2013. augusztus 1-én előterjesztett **panaszát** a 2014. május 15-én megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

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

A panaszos 2013. augusztus 1-én postai úton terjesztette elő panaszát.

I.

1) A panaszos panaszbeadványában előadta, hogy a 2013. július 12-én, 8 óra 30 perckor, a városházán tartandó testületi ülésen kívánt részt venni, mint állampolgár és mint egy internetes újság szerkesztője.

A panaszost ismételten megakadályozták, sőt korlátozták abban, hogy részt vegyen a testületi ülésen.

A panaszos hivatkozott az Adatvédelmi biztos két állásfoglalására (284/A/1997, 759/H/1997), amelyek rögzítik, hogy „[...] nyilvános képviselő-testületi ülésen kép-és hangfelvétel készítésére irányuló kérelem közérdekű adat megismerése iránti kérelemnek minősül,

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

melynek az önkormányzat köteles eleget tenni. A felvét elkészítés korlátozása, feltételhez kötése vagy teljes tiltása alkotmányos alapjogot sért.”

A panaszos tájékoztatta a Testületet arról, hogy 2013. május 30-án a képviselő-testület hatályon kívül helyezte azon rendeletét, amely megszabta azt, hogy kik lehetnek jelen a testületi ülések ideje alatt az ülésteremben.

A városi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/2013, (V. 31.) rendelet (továbbiakban: SZMSZ) 13. §-a szerint: „a képviselő-testület ülése nyilvános. A nyilvános testületi ülésen a hallgatóság a kijelölt ülőhelyeken foglalhat helyet, és köteles tartózkodni a véleménynyilvánítás bármely formájától. Amennyiben a hallgatóság az ülést zavarja, a polgármester a rendzavarót, vagy ha annak személye nem állapítható meg, a teljes hallgatóságot az ülésről kiutasíthatja. A képviselő-testületi ülés rendjének fenntartására az önkormányzati biztonság szolgálatot működtet.

A fentiek ellenére a panaszost 2013. július 12-én ismét egy közterület-felügyelő tartóztatta fel a városháza bejáratánál tekintettel arra, hogy nem mehet be a panaszos a képviselő-testületi ülésre, mert rendkívüli ülést tartanak és azon csak képviselők vehetnek részt. A panaszos szerint ez a magatartás jogellenes volt. Ugyan a panaszos azt elismeri, hogy elvileg a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Ktf. tv.) 22. §-a biztosít lehetőséget arra, hogy a közterület-felügyelő megakadályozza az önkormányzat épületébe való belépést, azonban a panaszos rámutatott arra, hogy ehhez az szükséges, hogy az önkormányzat képviselő-testülete rendeleti formában erről jogszabályt alkosson és felruházza a közterület-felügyelőt ezen jogosítványokkal.

Azonban sem az önkormányzat SZMSZ-e, sem a közterület-használatáról szóló 19/1995. (VI. 19.) önkormányzati rendelet nem tartalmaz olyan konkrét rendelkezést, amely a helyi közterület-felügyelők kötelezettségévé tenné a Ktf. tv. 22. §-ban meghatározott vagyónvédelmi feladatokat, illetve amely rögzítené, hogy a közterület-felügyelők feladata annak meghatározása, hogy a képviselő-testületi ülésen milyen személyi kör vegyen részt.

A panaszos a fentiekből azt a következtetést vonta le, hogy a közterület-felügyelő jogszabályi felhatalmazás hiányában akadályozza meg őt abban, hogy a nyilvános testületi ülésre bemenjen. Továbbá, tekintettel arra, hogy a panaszos semmilyen jogellenes cselekményt nem valósított meg, a közterület-felügyelő magatartása véleménye szerint megalapozta a jogellenes cselekmény elkövetésének a gyanúját.

A panaszos rámutatott arra, hogy az önkormányzat épülete közintézmény, amely szabadon, korlátozások nélkül látogatható. Az SZMSZ 13. § (1) bekezdése is kimondja, hogy a képviselő-testület ülése nyilvános, a hallgatóság a kijelölt ülőhelyeken foglalhat helyet. Ennek ellenére a panaszost rendszerint nem engedik fel a testületi ülés termébe, annak ellenére, hogy az ülés kezdete előtt másfél órával már megjelent a helyszínen azért, hogy az ülésről kép-és hangfelvételt készítsen.

A panaszos véleménye szerint M. város képviselő-testülete törvénytelenül működik, a polgármester a jegyzővel együtt tudatosan akadályozza jogai gyakorlásában, t.i. közérdekű adat megismerésében. Ennek alátámasztásaként hivatkozik a már idézett két, az Adatvédelmi biztos által meghozott állásfoglalásra. E szerint:

„A felvételek nyilvánosságra hozatala, felhasználása: E tekintetben az Alkotmánybíróság 19/1995. (III. 28.) AB határozata: „Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését, célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem például saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. [...] A közérdekű adatok terjesztése egyaránt jelentheti az adatok köz-, illetve magáncélú megismertetését és felhasználását.”

Így a panaszos szerint egyértelműen megállapítható, hogy „[...] a nyilvános képviselő-testületi üléseken kép-és hangfelvétel készítésére irányuló kérelem közérdekű adat megismerése iránti kérelemnek minősül, melynek az önkormányzat köteles eleget tenni. A felvételkedés korlátozása, feltételhez kötése vagy teljes tiltása alkotmányos alapjogot sért.”

A panaszos rendőri intézkedést kért a jogsértő állapot megszüntetésére, de a kikerkező rendőrök nem voltak hajlandók alaposan megismerni azon tényeket, amelyek alapján a panaszos szerint intézkedniük kellett volna. A panaszos megítélése szerint a rendőrök nem akartak, illetve nem mertek eljárni, mert a rendőrkapitányság polgármesteri befolyás alatt áll. A panaszos szerint azzal, hogy nem engedik őt részt venni a testületi ülésen, felmerül a hivatali- közérdekű adattal való visszaélés, valamint a személyi szabadság korlátozása bűncselekmények megalapozott gyanúja.

Az előbb leírtak alapján a panaszos kérte annak megállapítását, hogy a közterület-felügyelő jogtalanul akadályozta abban, hogy az épületben szabadon mozoghasson, az ülésterembe bejusson, részt vegyen a képviselő testületi ülésen, valamint arról kép-és hangfelvételt készítsen. Ezért a panaszos szerint a közterület-felügyelő részéről a hivatali visszaélés és a személyi szabadság jogellenes korlátozása merült fel. Ennek okán pedig a kihívott rendőröknek a jogellenes magatartást meg kellett volna szüntetniük.

II.

A.

1) A Testület megkeresésére a kapitányságvezető, G. G. r. alezredes a tudomásunkra hozta, hogy a panaszos 2013. július 12-én tett telefonbejelentést a kapitányságra, amely hanganyagot nem tudták a rendelkezésünkre bocsátani, tekintettel arra, hogy a hanganyag rögzítése és az adatkérés kézhezvétele között eltelt 30 nap, így a hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében az törlésre került.

A kapitányságvezető továbbá előadta, hogy sem a panaszossal szemben, sem pedig a közterület-felügyelővel szemben nem történt a fentebb jelzett napon rendőri intézkedés, így pedig jelentés sem készült.

2) A Megyei Rendőr-főkapitányság megküldte a sérelmezett rendőri intézkedésről készített videó felvételt.

A felvételen látható, hogy egy személy, nevezetesen a közterület-felügyelő a panaszos útját állja a városházában, az ülésteremhez vezető lépcsősor és önműködő ajtó előtt. A panaszos a kikerkező rendőrt tájékoztatja arról, hogy a megváltozott SZMSZ értelmében jogában áll a

testületi ülésen részt venni és arról kép- illetve hangfelvételt készíteni, így aki akadályozza joga gyakorlásában bűncselekményt követ el. A kikerkező rendőr a panaszost meghallgatta, majd felkereste az üléstermet a tájékozódás érdekében. Mivel a testületi ülés 15 perce megkezdődött, így a rendőr csak zárt ajtókkal találta szemben magát, így tájékozódni nem tudott, mert nem akarta az ülés rendjét jelenlétével megzavarni. Ezt követően a panaszoshoz visszament és közölte, hogy nem tudja megítélni azt, hogy zárt ülésről van-e szó. Azt is közölte a panaszossal, hogy megítélése szerint bűncselekmény gyanúja senkivel szemben sem merült fel, így további rendőri intézkedés foganatosítását nem tartja indokoltnak.

B.

1) A Testület intézkedett a városi képviselő-testület, 2012. július 12-ei üléséről készített jegyzőkönyv beszerzése ügyében. A 9/2013. sz. jegyzőkönyv a város honlapján, a közérdekű adatok menüpont alatt, a testületi jegyzőkönyvek almenüpontnál elérhető.

Annak ellenére, hogy az ülést zártként hirdették meg, a jegyzőkönyv első oldalán tartalmazza, hogy a zárt ülést követően a képviselő-testület nyilvános ülésen folytatja munkáját és felkéri W. F. képviselőt, hogy szóljon a várakozóknak és a közterület-felügyelőknek, hogy a képviselő-testület nyilvános ülésen folytatja munkáját. Továbbá ismerteti, hogy a zárt ülésen a biomassza fűtőmű beruházásról és a 2013. évi távhőszolgáltatási díjról tárgyalt és döntött a képviselő-testület.

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 a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 92. §-ban meghatározott hatásköri rendelkezésekre – nem vizsgálhatta, hogy a közterület-felügyelő milyen szakmai utasítások és normák alapján járt el, illetve azoknak hogyan tett eleget.

A Testület a panasz eljárás során arra a megállapításra jutott, hogy a rendőri intézkedések érintették a panaszos Magyarország Alaptörvénye XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való alapvető jogát az alábbiak szerint.

1) A Testület a bejelentés kapcsán vizsgálta a rendőrség intézkedési kötelezettségét, valamint azt, hogy a városházára kikerkező rendőrök által megtett intézkedések a körülmények megismerése után elégségesnek bizonyultak-e, avagy terheli-e a rendőrséget 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, körülmény vagy cselekmény észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak.

Jelen esetben a panaszos a rendőrségen arról tett bejelentést, hogy a képviselő-testület üléstermébe nem engedik fel, személyi szabadságában korlátozzák, valamint, hogy egyéb bűncselekmények gyanúja is felmerül. Ennek elhárítása érdekében kérte a rendőri segítséget.

A Testület megítélése szerint a panaszos által tett bejelentés felvetette annak gyanúját, hogy a közterület-felügyelő a panaszos sérelmére jogellenes cselekményt valósít meg, mozgásában kellő felhatalmazás nélkül akadályozzák. 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 tett bejelentés jogellenes cselekmény elkövetésének a gyanúját vetette fel, így az adott helyzetben intézkedési kötelezettség keletkezett.

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

a) A Testület mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a panaszos jogosult lett volna-e részt venni a képviselő-testület ülésén.

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 azzal, hogy a 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testületi ülése nyilvános, a hallgatóság a kijelölt ülőhelyeken foglalhat helyet. Ezen üléseken mindenki részt vehet, ameddig az üléseket nem zavarja, és őt az erre feljogosított tisztségviselő a rendzavaró magatartás szankciójaként ki nem utasítja.

A 2013. július 12-ei ülésről készült 9/2013. sz jegyzőkönyv tanúsága szerint az ülés csak egy bizonyos része volt zárt, így azon nem vehetett volna részt a panaszos. Az ülés fennmaradó része nyilvános volt, így azon mindenféle korlátozás nélkül, szabadon részt vehetett volna a panaszos.

Szemben a panaszos korábbi, hasonló panaszai kapcsán irányadó helyzettel (amikor az 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 rendzavaró magatartás szankciójaként ki nem utasítja.

Erre tekintettel a panaszos kétségtelenül jogosult lett volna az ülés nyilvános részére bemenni, arról kép-és hangfelvételt készíteni. Ennek megakadályozása nyilvánvalóan korlátozza a panaszos szabad mozgáshoz való jogát.

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

Az Rtv. 2. § (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 a veszélye a rendőrségtől eltérő közhatalmi szervek, vagy akár nem állami/közhatalmi minőségben fellépő személyek részéről fenyeget (ún. 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 vagyónvédelmi 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, 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.

Ha figyelembe vesszük az Rtv. 13. §-ban foglaltakat is, akkor nyilvánvaló, hogy a rendőrség amennyiben azt észleli, hogy valakit valamely alapvető joga gyakorlásában jogellenesen korlátoznak, akadályoznak, akkor az ennek elhárításához, az adott helyzetben szükséges 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 közterület-felügyelőt figyelmeztetniük kellett volna arra, hogy jogellenesen járnak el.

A rendőrségnek figyelembe kellett volna vennie az Rtv. 2. §-ban meghatározott kötelezettségét is, miszerint „a rendőrség a feladatának ellátása során a) együttműködik [...] a helyi önkormányzati szervekkel [...]; b) segítséget nyújt [...] az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásnak zavartalan lefolytatásához; [...]”. A hivatkozott rendelkezés így egy igen szoros együttműködési kötelezettséget határoz meg a rendőrség oldalán az önkormányzat irányában. Ez a hivatkozott szakasz 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-nek az üléseken való részvétellel kapcsolatos, módosított rendelkezései a panaszolt események időpontjában már közel két hónapja hatályban voltak.

Az intézkedő rendőr ennek tudatában fel kell, hogy ismerje a közterület-felügyelő cselekménye jogellenességét, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e azzal ismerettel, hogy csak önkormányzati rendelet jogosíthat fel ilyen magatartásra. Ennek a követelménynek úgy tehetne eleget, ha a közterület-felügyelő intézkedésének alapját magával a közterület-felügyelővel is tisztázná.

Elvi éllel szeretnénk leszögezni azt is, hogy kellő jogszabály alap hiányát semmilyen polgári jogi szerződés nem pótolhatja.

A Testület így azt vizsgálta, hogy a rendőrség, mint *szervezet* megfelelően biztosította-e az alapvető jogok érvényesülését. Ebben körben a Testület nem mellőzhette annak a megállapítását sem, hogy a rendőrség mulasztása egy közel két hónapja hatályban lévő norma nem ismeretének a következménye.

A Testület megállapította, hogy a rendőrség azon mulasztása, hogy nem tett semmiféle intézkedést annak érdekében, hogy a panaszos a képviselő-testület ülésén 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 képviselő-testület ülésére való bejutást, hiszen annak bizonyos része nyilvános volt, így azon szabadon részt vehetett volna a panaszos.

Álláspontja szerint a jogsérelem mértéke elérte azt a szintet, amely indokoltá 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, előadó testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
testületi tag

Dr. Wildner Domonkos
testületi tag

Dr. Cservák Csaba
testületi tag