



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501 ☎: 06-1/441-6502

✉: titkarsag@panasztestulet.hu

🌐: www.panasztestulet.hu

Ügyszám: FRP/856/2013/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

46/2014. (II. 25.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a panaszos¹ 2013. december 15-én előterjesztett panaszát a 2014. február 25-én – dr. Kozma Ákos távollétében – megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

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

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos 2013. december 15-én elektronikus úton terjesztette elő panaszát.

I.

1) A panaszos beadványában előadta, hogy 2013. november 28-án bizottsági ülés volt az M. városházán, amelyen a panaszos részt kívánt venni mint állampolgár, és mint egy internetes újság szerkesztője. A panaszost ezen szándékában ismételten megakadályozták, 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 felvételkedészítés korlátozása, feltételhez kötése vagy teljes tiltása alkotmányos alapjogot sért.”

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

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

Az M. városi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/2013. (V. 31.) rendelet (a 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 önkormányzat biztonsági szolgálatot működtet.”

A fentiek ellenére a panaszost 2013. november 28-án a városháza bejáratánál ismét feltartóztatta egy közterület-felügyelő és egy biztonsági őr, és őt arra való hivatkozással nem engedték tovább, hogy az ülőhely a meghívottaknak van fenntartva, és erre vonatkozóan a jegyzőtől és a polgármestertől kaptak utasítást.

A panaszos hivatkozott a Kúria egyik (Köf.5.036/2012/6.) határozatára, mely kimondja, hogy „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 panaszos véleménye szerint az M. városi képviselő-testület törvénytelenül működik, a polgármester a jegyzővel együtt tudatosan akadályozza a népképviselői szerv jogszerű működését.

A panaszos rendőri intézkedést kért a jogsértő állapot megszüntetésére, de a kikerülő 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 az M. városi Rendőrkapitányság polgármesteri befolyás alatt áll. A panaszos szerint azzal, hogy nem engedik őt részt venni a bizottsági ülésen, felmerül a hivatali- és közérdekű adattal való visszaélés, valamint a személyi szabadság korlátozása bűncselekmények megalapozott gyanúja.

A panaszos beadványt intézett az M. városi jegyzőhöz, amelyet 2013. november 26-án iktattak. Levelében a panaszos jelezte, hogy részt kíván venni a soron következő bizottsági és testületi üléseken, ezért a jegyző intézkedjen annak érdekében, hogy ezen jogában őt senki se akadályozza.

Ennek ellenére 2013. november 28-án egy közterület-felügyelő az útját állta a városházán, személyi szabadságában korlátozta őt, amely magatartása jogellenes volt. Ugyan azt elismeri, hogy elvileg a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Ktf. tv.) 22. §-a biztosít lehetőséget arra, hogy a közterület-felügyelő megakadályozza az önkormányzati épületbe 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-használatról szóló 19/1995. (VI. 19.) önkormányzati rendelet nem tartalmaz olyan konkrét rendelkezést, amely a helyi közterület-felügyelők kötelezettségévé tenné a Ktf. tv. 22.§-ában meghatározott vagyonvédelmi feladatokat, illetve amely rögzítené, hogy a közterület-felügyelők feladata annak meghatározása, hogy a képviselő-testületi ülésen milyen személyi kör vegyen részt.

Az 58/2008. (III. 28.) számú képviselő-testületi határozat a panaszos megítélése szerint nem tekinthető úgy, mint jogszabályi felhatalmazás arra, hogy a közterület-felügyelők az épületet lezárják.

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

A panaszos rámutatott, hogy a bizottsági ülések nem önkormányzati rendezvények, hanem nyilvános ülések, amelyek a törvény értelmében bárki számára látogathatók.

Hivatkozott Magyarország Alaptörvényének XXVII. cikk (1) bekezdésére, amely szerint „mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához”. A bírói gyakorlat szerint pedig (BH 1984. 46.) megvalósulhat a személyi szabadság megsértése akkor is, ha az elkövető a sértettet meggátolja abban, hogy az útját folytassa.

Az előbb leírtak alapján a panaszos kérte annak megállapítását, hogy a közterület-felügyelő és a biztonsági őr jogtalanul akadályozták abban, hogy az épületben szabadon mozoghasson, és az ülésterembe bejusson. Ennek okán pedig a rendőröknek a jogellenes magatartást meg kellett volna szüntetniük. A panaszos véleménye szerint a népképviselői szerv megfelelő működését zavarta meg a biztonsági őr, a közterület-felügyelő, a jegyző és a polgármester azzal, hogy az ő bizottsági ülésen való részvételét megakadályozták.

2) A panaszos megküldte a sérelmezett rendőri intézkedésről általa készített videofelvétel linkjét.

A felvételen látható, hogy egy személy a panaszos útját állja a Városházán. A panaszos a kiérkező rendőrt tájékoztatja arról, hogy a megváltozott SZMSZ értelmében jogában áll a bizottsági ülésen részt venni, és aki akadályozza ezen joga gyakorlásában, bűncselekményt követ el. A kiérkező rendőr a panaszost meghallgatta, majd a jegyzőnél tájékozódott. A panaszossal közölte, hogy megítélése szerint bűncselekmény gyanúja senkivel szemben sem merült fel, így további rendőri intézkedés foganatosítását nem tartja indokoltnak.

3) Csatolta továbbá beadványához a biztonsági őrökre vonatkozó önkormányzati szerződés másolatát, amelynek alapján a panaszos szerint a biztonsági őrrel szemben is felmerült jogellenes magatartás gyanúja. A szerződésben foglaltak a panaszos megítélése szerint akkor jogosítják fel a biztonsági őrrel valamely személynek az ülésről való eltávolítására, ha az érintett az önkormányzat rendezvényét megzavarja. Mivel ez a panaszossal szemben fel sem merült, a biztonsági őrnek intézkedési „jogköre” sem keletkezhetett.

A megbízási szerződésben szerepel, hogy a szerződés tárgya az „M. Város Polgármesteri Hivatal rendezvényeinek, valamint M. Város Képviselőtestület üléseinek és rendezvényeinek személy- és vagyonvédelmi” biztosítása.

A szerződés II/2. pontja szerint a megbízott Zrt. „köteles tevékenysége során a rendezvényt megzavarókat a helyiségből, vagy területről eltávolítani, elsősorban azokat, akik másokkal szemben megbotránkoztatóan viselkednek, faji, etnikai, vallási, politikai hovatartozásában

sértő magatartást tanúsítanak, sértő feliratokat, transzparenszeket, jogszabály által tiltott önkényuralmi jelvényeket használnak vagy viselnek, zavarják, akadályozzák közhatalmi testületek, azok tagjainak munkáját, vagy a közrendre-, közbiztonságra veszélyes eszközöket birtokolnak”.

4) Megküldte a panaszos az M. város jegyzőjének 2013. november 26-án megküldött levél egy másolati példányát is, amelyben felszólította a jegyzőt arra, hogy biztosítson számára ülőhelyet a soron következő bizottsági és képviselő-testületi üléseken.

II.

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

1) M. r. alezredes, az M. városi Rendőrkapitányság közlekedésrendészeti osztályvezetője az alábbi tartalommal készítette el tájékoztató levelét.

A panaszos 2013. november 28-án 14 óra 10 perc körüli időben tett telefonos bejelentést, hogy nem engedi be két személy a Városházára, személyes szabadságában korlátozzák, valamint velük szemben más bűncselekmények elkövetésének gyanúja is felmerül. A bejelentés alapján 14 óra 21 perc körüli időben megjelent G. r. őrnagy és L. r. őrnagy. Kérkezésükkor G. r. őrnagy bemutatkozott, az Rtv. 20. §-a alapján közölte jelvéyszámát és megjelenése célját, majd meghallgatta a bejelentőt. A panaszos megerősítette a bejelentését. A r. őrnagy a panaszos nyilatkozatának megismerését követően tájékozódott dr. K. M. jegyző asszonynál, aki azt a tájékoztatást adta, hogy meghatározott személyek, valamint meghívottak vehetnek részt az ülésen. A r. őrnagy a beszerzett információkról tájékoztatta a panaszost, és közölte, hogy ez nem rendőrségi hatáskör, panasszal a B. Megyei kormányhivatalnál élhet.

Az önkormányzat az ülések nyomon követését zárláncú, elő, egyenes közvetítéssel biztosította az M. városi Önkormányzat Ifjúsági Centrumában kialakított multimédiás teremben található televízió-kivetítőn.

Mivel jogsértés gyanúja a r. őrnagy szerint nem merült fel, rendőri intézkedést sem fogadosított. A panaszost panaszjogáról való tájékoztatták, majd távoztak a helyszínről.

2) A rendőrség a Testület rendelkezésére bocsátotta a kifogásolt eseményekről készített rendőrségi hangfelvételt, amely a panaszos által rögzített videofelvétellel egyezően tartalmazza a helyszínen történeteket.

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 őr milyen szakmai utasítások és normák alapján járt el, illetve azoknak hogyan tett eleget. A Testület a jegyző egyedi és normatív döntéseit úgyszintén nem jogosult felülvizsgálni.

A Testület a panasz eljárás során arra a megállapítása 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, 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-felügyelők vagy biztonsági őrök a panaszos sérelmére jogellenes cselekményt valósítanak 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 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 helyszínre.

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 az M. 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 rendzavaró 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 sértette-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.

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 az M. 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 vélhetően 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. február 25.

Dr. Kádár András Kristóf
előadó testületi tag

Dr. Féja András
testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
testületi tag

Dr. Lukács Tamás
testületi tag

Független Rendészeti Panasztestület