



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: FRP/116/2014/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

81/2014. (IV. 16.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) panaszos¹ 2014. február 23-án előterjesztett **panasza alapján indult eljárásban** a 2014. április 16-án 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

A panaszos 2014. február 23-án elektronikus úton terjesztette elő panaszát, amely tartalmazza a panaszos aláírását.

I.

1) A panaszos beadványában előadta, hogy 2014. február 4-én nyilvános bizottsági ülés volt a M. városi városházán, amelyen a panaszos részt kívánt venni mint állampolgár, és mint a mohacsivalosag.hu internetes újság szerkesztője. A panaszt ezen szándékában ismételt 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 felvételt készítés 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 a M. városi képviselő-testület hatályon kívül helyezte azon rendeletét, amellyel korábban megszabták azt, hogy kik lehetnek jelen a testületi ülések ideje alatt az ülésteremben.

A fentiek ellenére a panaszost 2014. február 4-én a városháza bejáratánál ismét feltartóztatta egy közterület-felügyelő és két biztonsági őr. A panaszos szerint a közterület-felügyelő ugyan a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Kftv.) tv. 22. §-a alapján jogosultak lennének ilyen tevékenységre, azonban az önkormányzatnak nincs olyan rendelete, ami a vagyonvédelmi feladatokat hatáskörként a közterület-felügyelőkre telepítené. [Sem a M. városi önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 23/1998. (XI. 20.) rendelet (a továbbiakban: SZMSZ), sem a 19/1995.(VI. 19.) Önk. rendelet nem tartalmaz ilyen rendelkezést, az 58/2008. (III. 28.) Kh. számú képviselő-testületi határozat pedig megítélése szerint nem elegendő ehhez. Ez úgy rendelkezik: „M. város Város Képviselő-testülete felszólítja a polgármester urat arra, hogy biztosítsa a Képviselő-testületi ülések rendben történő lebonyolítását”.] Mindebből következik, hogy a közterület-felügyelő magatartása felvetette jogellenes cselekmény elkövetésének a gyanúját.

A panaszos csatolta a biztonsági őrökre vonatkozó önkormányzati szerződés másolatát, amiből kitűnik, hogy a biztonsági őrök csak az önkormányzati rendezvényeken intézkedhetnek. A testületi és a bizottsági ülés ilyen rendezvénynek nem minősül, mivel az a népképviselői szerv jogszerű működése során bekövetkezett és kötelezően előírt esemény. Ennek kapcsán hivatkozik a BH 1984.46 számon közzétett eseti döntésre is, ami alapján álláspontja szerint megvalósult a személyi szabadság megsértésének bűncselekménye.

A panaszos szerint azzal, hogy nem engedik őt részt venni a képviselő-testületi ülésen, felmerül a hivatali- és közérdekű adattal való visszaélés bűncselekmények megalapozott gyanúja a polgármester és a jegyző vonatkozásában is. A jegyző, a polgármester, a biztonsági őr és a vagyonvédelmi kft. a tevékenységükkel megakadályozzák a népképviselői szerv jogszerű működését akkor, amikor a nyilvános ülésre való bejutást megakadályozzák.

A panaszos belinkelte az általa az esetről készített videofelvételt, és kérte, hogy a Testület szerezze be a rendőrségi felvételt is.

2) A [...] linken elérhető 15 perces videofelvételen az alábbiak láthatóak.

A panaszos megpróbál felmenni az emeletre, de Sz. G. közterület-felügyelő elállja az útját, és nem engedi fel, mivel állítása szerint nincs ügyfélfogadás az emeleti szinten. A panaszos először kérdi, hogy ne állja el az útját, majd amikor a közterület-felügyelő nem mozdul, közli, hogy ő majd megnézi, hogy van-e ügyfélfogadás, és egyébként is bizottsági ülés van, és azon szeretne részt venni. Sz. G. közli vele, hogy igaza van, de azon csak meghívottak, és azok vehetnek részt, akik érdekeltek valamilyen témakörben. A panaszos megkérdi, hogy mi az intézkedése jogalapja. A közterület-felügyelő elmondja, hogy a vagyonőrt, illetve a cégét az önkormányzat bízta meg. A panaszos megkérdi, hogy ki adott az ő feltartóztatására utasítást. A közterület-felügyelő erre azt válaszolja, hogy nem őt tartóztatják fel, hanem mindenkit. (Eddig a pillanatig ember ment fel kabátban a lépcsőn, illetve még egy személy.) Végül a panaszos többszöri kérdésére a közterület-felügyelő elmondja, hogy a jegyző állította a lépcső aljára ezzel a feladattal. A panaszos ekkor telefonon rendőri intézkedést kér.

A felvétel 3. percében két rendőr érkezik az épületbe. G. F. r. őrnagy bemutatkozik az Rtv. 20. § előírásainak megtartásával, majd a panaszos elmondja, hogy miért kért rendőri intézkedést

(nem engedik be az épület emeleti szintjére, a nyilvános ülésre, a közterület-felügyelőnek nincs jogszabályi felhatalmazása az intézkedésre, kedden ügyfélfogadási idő is van az épületben). A panaszos elmondja, hogy ma már két alkalommal is volt az épületben, 13 és 14 órákor is, és szabadon mozoghatott az épületben.

Ezt követően ugrik a felvétel, és az látszik, hogy a rendőr a közterület-felügyelővel beszél, majd újabb vágás után a rendőr visszaérkezik az emeleti szintről és elmondja a panaszosnak, hogy valóban a jegyzőasszony utasította a közterület-felügyelőt, mivel a bizottsági ülésen vannak meghívottak, így a szokásos módon a panaszos megkérheti a közterület-felügyelőt, aki megnézi, hogy van-e hely, és ha van, akkor majd bekíséri a panaszost.

A panaszos megkérdi, hogy van-e hely, amire közli a rendőr, hogy nem tudja, mert ő nem megy be és nem zavarja meg az ülést. A panaszost tájékoztatja, hogy ez nem a rendőrség dolga, hogy kit engednek be az ülésre, vagy kit nem, hanem a kormányhivatalé. A panaszos ismét elmondja, hogy a közterület-felügyelő intézkedett vele szemben, noha nincs erre jogszabályi felhatalmazása (bemutatkozott, felemelte az igazolványát, és elállta az útját), ő nem akadályozhatja meg, hogy felmenjen az emeletre. A panaszos elmondja, hogy van két lába, tehát ő is fel tud menni és megnézi, hogy van-e üres hely a teremben vagy nincs.

A rendőr ismét elmondja, hogy amennyiben bármilyen hatóság kötelezi a rendőrséget arra, hogy a panaszost jutassák fel, akkor fel fogják juttatni az ülésre. A felek között vita alakul ki, ami közben a panaszos erre elmondja, hogy törvénytelenre a rendőrt sem utasíthatja a főnöke, ahogyan a közterület-felügyelőt sem a jegyző. A rendőr tájékoztatja, hogy bűncselekmény vagy szabálysértés gyanúja nem merült fel. A panaszos megismétli a korábbi előadást. A rendőr ezután jogorvoslati lehetőségeit lehetőségeiről tájékoztatja a panaszost (ügyészség, rendőrkapitányság, Testület, vagyonvédelmi kamara). A panaszos közli, hogy holnap testületi ülés van, ami szintén nyilvános és ügyfélszolgálati idő is van, illetve holnap be fog menni a kapitányságra panaszt és feljelentést tenni az intézkedési kötelezettség elmulasztása miatt. A rendőr visszaszól, hogy hivatali visszaélés miatt szokott feljelenteni. Elmondja még, hogy most pedig az Ifjúsági Centrumba átmegy és megnézi a bizottsági ülést.

A felvételen ezután a bizottsági ülés látható a tévéképernyőn rögzítve. A felvételen jól látszik, hogy a teremben kb. 10 sor van, soronként pedig kb. 10 szék és összesen egy ember ül a székeken.

A felvételen ezután az látszik, hogy a panaszos visszament a lépcsőhöz, a közterület-felügyelő pedig arról tájékoztatta, hogy megnézte, de nincs szabad hely az ülésteremben, tehát ami a lakosság részére van fenntartva. Erre a panaszos visszakérdez, tehát a lakosság részére egyáltalán nincs hely fenntartva. A közterület-felügyelő akként válaszol, hogy üres hely nincsen. A panaszos ismét megkérdi, tehát a lakosság számára egyáltalán nincs fenntartva hely, amire Sz. G. úgy válaszol, hogy „nem, üres hely nincsen a lakosság részére.” Akkor nincs fenntartva hely a lakosoknak, kéri a panaszos ismét, amire azt a választ kapja, hogy „de”. A panaszos azon felvetésére, hogy a felvétel szerint üres az egész terem, azt válaszolja a közterület-felügyelő, hogy a panaszos biztosan nem látja az egész termet. Ezután vita alakul ki arról, hogy üres-e minden szék vagy sem.

II.

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

1) G. G. r. alezredes a 2014. március 14-én kelt átiratában az alábbiakat adta elő.

A panaszos a M. városi Rendőrkapitányság ügyeletén 2014. február 04. napon 15 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 15 óra 19 perc körüli időben a polgármesteri hivatalnál megjelent G. F. r. őrnagy, a M. városi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály vezetője és S. L. r. fztls.

A rendelkezésre álló adatok alapján a r. őrnagy a kiérkezésekor 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 távbeszélőn tett bejelentését, mely szerint az önkormányzati épületben a testületi ülésre szeretne bejutni, azonban ebben két férfi meggátolja, szabad mozgásában akadályozza azzal, hogy nem engedik fel az épület emeleti szintjére.

A r. őrnagy a bejelentő nyilatkozatát követően tájékozódott a jegyzőtől, aki azt a tájékoztatást adta, hogy aznap 15 órától bizottsági ülésre kerül sor, ezért a közterület-felügyelő azt az utasítást kapta, hogy az emeleti részre ne engedjen fel ügyfeleket, mert azokon a napokon amikor ülés van, akkor nincs ügyfélfogadás. Továbbá elmondta, hogy az ülésre folyamatosan érkeznek a meghívottak, akik a rendelkezésre álló helyeket feltöltik, amennyiben lesz olyan szabad hely, amit nem foglalnak el, akkor oda a panaszos felmehet. Elmondta, hogy további helyeket nem tudnak biztosítani, mert ahhoz már át kellene rendezni a termet.

A 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 Baranya Megyei Kormányhivatalnál.

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

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

A r. őrnagy ezek után – 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 – 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 két rendőrségi videofelvételt.

A felvételek megegyeznek a panaszos által készített és az I/2 pont alatt ismertetett videofelvétel rendőri intézkedésre vonatkozó részével. További releváns információt nem tartalmaz.

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-felügyelők vagy biztonsági őrök a panaszos sérelmére jogellenes cselekményt valósítanak meg, mozgásában kellő felhatalmazás nélkül akadályozzák. Ez az esemény pedig nyilvánvalóan olyanak 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 a 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 rendező 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 „tiszteletben 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, 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.

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 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 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. április 16.

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