



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: FRP/820/2012/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

239/2013. (VIII. 28.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) **panaszos**¹ 2012. október 6-án előterjesztett **panaszát** a 2013. augusztus 28-án – Fráterné dr. Ferenczy Nóra testületi tag távollétében – megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

á t t e s z i

az intézkedést foganatosító szerv – az M. városi Rendőrkapitányság– vezetőjéhez.

A vizsgált ügyben alapjogot sértő intézkedésre nem került sor.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos 2012. október 6-án elektronikus úton terjesztette elő panaszát, amelyet 2012. november 10-én kelt kiegészítésében aláírásával is megerősített.

I.

1) A panaszos beadványában előadta, hogy 2012. szeptember 28-án az M. városi Városházára kívánt bemenni több okból kifolyólag. Egyrészt az aznapi nyilvános képviselő-testületi ülésen kívánt részt venni, mint állampolgár és újságíró – egy internetes portál szerkesztőjeként is tevékenykedik –, másrészt ügyeit is szeretne volna intézni, tekintettel arra, hogy ügyfélfogadási nap volt. Ezen szándékát a panaszos a város jegyzőjének már korábban jelezte levélben.

A Városháához érve azonban két ember az útját állta, és közölték vele, hogy nem mehet be a testületi ülés termébe, hanem azt közvetlenül a bejárat mellett, a huzatban, egy oda kitett régi, kis képernyős televízió követheti nyomon. A panaszos sérelmezte szabad mozgáshoz való jogának korlátozását.

A panaszos a kifogásolt eset háttereként megjegyezte, hogy M. város városvezetésével hosszabb ideje konfliktusban van amiatt, hogy róluk több alkalommal leleplező cikket írt.

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

Ennek következtében úgy véli, hogy tényfeltáró tevékenységében őt minden módon igyekeznek korlátozni, például önkormányzati rendeletek megalkotásával, illetve módosításával.

A panaszos sérelmének orvoslásában bízva kihívta a rendőrséget, kérve intézkedésüket szabad mozgásának biztosítása érdekében. Az intézkedést egy r. százados vezette. A panaszos hozzátette, hogy a r. százados korábban már több alkalommal is jogsértően intézkedett vele szemben. Annak ellenére, hogy a panaszos szerint a testületi ülésen való részvétel megakadályozása számos bűncselekmény gyanúját is felveti (hivatali- és közérdekű adattal való visszaélés, személyi szabadság megsértése), a r. százados semmilyen, intézkedésre okot adó körülményt nem talált. A panaszos véleménye szerint a rendőrség részéről intézkedési kötelezettség keletkezett, amelynek a kikerkező rendőr nem tett eleget.

2) A Testület a panasz kézhezvételét követően, 2012. október 25-én levélben fordult a panaszoshoz beadványának aláírásával való megerősítése, valamint annak pontosítása érdekében.

A panaszos 2012. november 10-én egészítette ki panaszbeadványát, és elektronikus úton megküldött leveléhez számos mellékletet csatolt. Beszámolt arról, hogy a kérdéses napon 8 és 12 óra között volt ügyfélfogadás a Városházán, ennek ellenkezőjéről sem a Városháza honlapján, sem az épület előtt nem volt információ. Néhány ügyfelet beengedtek az épületbe, míg másokat nem. A történetek miatt a panaszos feljelentés megtételét helyezte kilátásba. Az alábbiakban ismertetett, elektronikus üzenetéhez csatolt dokumentumokat a panaszos az intézkedő rendőrnek a helyszínen megmutatta annak érdekében, hogy igazolja, miért jogsértő, ha nem engedi be a testületi ülésre.

a) A panaszos megküldte az M. Város jegyzőjének címzett azon levele másolatát, amelyet 2012. szeptember 20-án a Polgármesteri Hivatal hivatalos bélyegzője szerint átvettek. Ebben jelezte a panaszos, hogy részt kíván venni a „soron következő” testületi és bizottsági üléseken, mint állampolgár és mint egy internetes újság szerkesztője, és azokon videofelvételt kíván készíteni. Felkérte ennek érdekében a jegyzőt arra, hogy biztosítsa ezen jogának gyakorlásához szükséges feltételeket.

b) A panaszos fenti kérésére válaszolva az M. városi főjegyző úgy tájékoztatta a panaszost 2012. szeptember 26-i levelében, hogy nincs semmilyen intézkedési joga a panaszos beadványában foglaltak tekintetében, mivel az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 23/1998. (XI. 20.) rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) 12. § (1) bekezdése rögzíti azok körét, akik a tanácskozás ideje alatt az ülésteremben tartózkodhatnak. [A hivatkozott passzus szerint: „A képviselő-testület ülése nyilvános. A képviselő-testület tanácskozásának céljára kijelölt helyiségben az ülés tartama alatt a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi önkormányzatok elnökei (helyettes elnökei) a jegyző, aljegyző, az önkormányzati fenntartású intézmények és gazdasági társaságok vezetői, gazdasági vezetői, megbízottai; a polgármesteri hivatal szervezeti egységeinek vezetői, vagy azok megbízottai, az akkreditált médiaszolgáltatók képviselői valamint a meghívottak tartózkodhatnak. A nyilvánosság biztosítható a képviselő-testületi üléssel egyidejűleg, a képviselő-testület ülésének zárt láncú televízió-csatornán keresztül egyenes, vágatlan – a Polgármesteri Hivatal egy, erre a célra kialakított helyiségébe történő – sugárzásával.”]

c) A panaszos 2012. szeptember 27-i levelében reagált a főjegyző tájékoztatására, felhívva a figyelmét arra, hogy véleménye szerint jogában áll az üléseken való személyes részvétel.

Hivatkozott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.) – azóta hatályon kívül helyezett – nyilvánosságról szóló passzusaira, valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsa által hozott 2012. április 23-ai, valamint július 2-ai határozatokra.

d) A panaszos a Testület rendelkezésére bocsátotta a Kúria Önkormányzati Tanácsa két határozatának másolatát (Köf.5.045/2012/5. és Köf.5.036/2012/6.), amelyek önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálatára irányultak. Az előbbiben a Kúria visszamenőleges hatállyal megsemmisített egy önkormányzati rendelet-módosítást, mivel kimondta, hogy – többek között – sérült a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát előíró garanciális rendelkezés. Ennek oka az volt, hogy a képviselő-testületi ülést a meghirdetett időpont helyett fél nappal korábban megtartották, ezáltal azt nem szabályszerűen hívták össze. A Kúria kimondta, hogy a „képviseelő-testületi ülések nyilvánossága tehát a demokratikus önkormányzati működés előfeltétele”. A másik megküldött határozat is foglalkozik a testületi ülések nyilvánosságának elvével, kifejtve, hogy „a nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét”.

e) Végezetül megküldte a panaszos a Testület részére a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012. szeptember 7-ei levelének másolatát. A Hatóság elnöke vizsgálata eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy jogsértő, hogy a képviselőtestület korlátozza a nyilvános ülésen való személyes részvételt, továbbá csak akkreditált médiaszolgáltatóknak teszi lehetővé kép- és hangfelvétel készítését. Mindezek alapján az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) releváns passzusaira hivatkozva felszólította M. Város Önkormányzatát, hogy a jövőben tegyék lehetővé, hogy bárki megjelenhessen, illetve kép- és/vagy hangfelvételt készíthessen a nyilvános képviselőtestületi, illetve bizottsági ülésekről.

II.

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

1) Az M. városi Rendőrkapitányság vezetője 2012. november 29-i levelében válaszolta meg a Testület által feltett kérdéseket.

Beszámolója szerint a panaszos a rendőrkapitányság ügyeletén 2012. szeptember 28-án 08 óra 15 perc körüli időben tett telefonos bejelentést, hogy nem engedi be két személy a városházára, személyes szabadságában korlátozzák őt, és más bűncselekmény elkövetésének gyanúját is felvetik. A bejelentés nyomán 08 óra 30 perc körüli időben megjelent a Polgármesteri Hivatalnál egy r. százados, az M. városi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi és Határrendészeti Osztályának vezetője, valamint egy másik r. százados. Szabályszerű bemutatkozást és azonosítást követően beszélt a panaszossal a bejelentés tartamáról, valamint M. T. biztonsági őrrrel.

A biztonsági őrök egybehangzóan állították, hogy a jegyzőnö utasítására nem engedték fel az emeletre a panaszost, valamint adták számára azt a tájékoztatást, hogy nincs ügyfélfogadás. Ugyanakkor tájékoztatták a zárt láncú televízió-csatornán keresztül nyomon követés lehetőségéről. A r. százados a hallottakról tájékoztatta a panaszost, és közölte vele, hogy ez nem rendőrségi hatáskör, azonban panasszal élhet a B. Megyei Kormányhivatalnál.

Tekintettel arra, hogy a kiérkező rendőrök jogsértés gyanúját nem állapították meg, rendőri intézkedést nem kezdeményeztek. Panaszjogáról való tájékoztatását követően a r. százados elhagyta a helyszínt.

A Testület ugyan kérte a panaszos rendőrségi bejelentéséről készített hangfelvétel megküldését, azt azonban nem állt módjában megtenni, mivel a rögzítés és az adatkérés kézhezvétele között 30 nap eltelt, és a hatályos rendelkezések értelmében a hanganyagot törölték.

A kapitányságvezető megjegyezte, hogy a panaszos már sokadik alkalommal élt hasonló tartalmú bejelentéssel, arra hivatkozva, hogy őt, mint újságírókat korlátozzák azon jogában, hogy a képviselő-testületi ülésekről felvételt készíthessen és az általa szerkesztett sajtótermékben azt közzétegye.

A r. alezredes arról is tájékoztatta a Testületet, hogy korábban megkereséssel éltek a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalhoz. A rendelkezésre álló adatok alapján a panaszos korábban valóban kapott lapkiadási engedélyt az általa szerkesztett sajtótermékekre, azonban a Hivatal 2011. október 10-i határozatában a hivatkozott sajtóterméket a sajtótermékek nyilvántartásából törölte, és erről az alapítót és a kiadót értesítette. A kifejtettek alapján a kapitányságvezető úgy véli, hogy a panaszos ezen tény vonatkozásában tudatosan megtévesztő adatokat szolgáltat mind a rendőrség, mind a Testület számára.

A panaszos által hivatkozott bűncselekmények kapcsán a kapitányságvezető az alábbi megállapításokat tette. A személyes szabadság megsértése bűncselekményének („aki más személyes szabadságától megfoszt”) elkövetési magatartása minden olyan tevékenység, illetve mulasztás, amely a sértettet a tartózkodási helyének megválasztásában, szabad mozgásában akadályozza. A r. alezredes véleménye szerint mindezek okán a jelenlévő rendőr helyesen vélelmezte a tényállási elem hiányát, mivel a panaszos az előtérben szabadon mozoghatott és az épületet korlátozás nélkül elhagyhatta.

Megjegyezte továbbá, hogy a Polgármesteri Hivatal épületében a kérdéses napon nem volt ügyfélfogadás, így oda kizárólag a hivatal dolgozói és a testületi ülésre meghívottak voltak jogosultak belépni. Az épület előtérben elhelyezett televízió az érdeklődők a testületi ülést vágtalan, egyenes adásban követhették nyomon. Az előtérben való mozgásában pedig nem korlátozták a panaszost. Ezen felül a bűncselekmény megvalósulásának döntő eleme a jogellenesség, jelen esetben azonban a rendezvény biztosításában részt vevő vagyonörök jogszabályi felhatalmazás– nevezetesen a fent már ismertetett szervezeti- és működési szabályzatról szóló rendelet – alapján nem engedték fel a panaszost az emeletre. A r. alezredes rávilágított arra, hogy az önkormányzati rendelet jogszabálynak minősül, és alkotmányosságának, törvényességének vizsgálata nem lehet a rendőrség feladata. Tekintettel arra, hogy a rendőrség kasszációs jogkörrel nem rendelkezik és a jogszabályok alapján jár el, nem hozhat olyan döntést, illetve nem hajthat végre olyan rendőri intézkedést, amely ellentétes a jogszabály tartalmával.

A kifejtettek tekintettel a kapitányságvezető megítélése szerint nem volt az intézkedő rendőröknek törvényes felhatalmazásuk arra, hogy a rendezvényt biztosító örököt a rendelettel ellentétesen a panaszos ülésterembe történő beengedésére utasítsák. E kérdéskörben a képviselőtestület törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalnak van joga vizsgálatot folytatni.

A hivatali visszaélés bűncselekményének („az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi”) gyanúja vonatkozásában megjegyezte, hogy az csak hatáskör túllépésével valósítható meg. Ugyanakkor a biztonsági örök jogszabályi felhatalmazás alapján jártak el, így nem állapítható meg e bűncselekmény elkövetése.

Összegezve a fentiekben kifejtetteket, a kapitányságvezető úgy ítélte meg, hogy a rendőrök helyesen jártak el, amikor jogalap hiányában nem kezdeményeztek intézkedést.

2) A rendőrség a Testület rendelkezésére bocsátotta a kifogásolt eseményekről készített rendőri videofelvételt, melyből az alábbiak állapíthatók meg.

A felvételen látható, amint a r. százados megjelenik a Polgármesteri Hivatal épületében, ahol két ór áll az emelethez vezető lépcsők előtt, valamint ott áll a panaszos, egy újságíró, és egy harmadik magánszemély. A r. százados a napszaknak megfelelő köszönés után a panaszoshoz ment és megkérdezte tőle, hogy ő-e a bejelentő. A panaszos választ követően a r. százados bemutatkozott és megkérdezte, hogy miben tud segíteni. A panaszos közölte a rendőrrel a Testület számára is felvázolt problémáját, hogy nem tud bejutni a testületi ülésre, ahol hang- és képfelvételt szeretne készíteni, pedig ügyintézés is van aznap a Városházán. A r. százados megkérdezte a panaszost, hogy a testületi ülésre kíván-e bejutni, vagy az ügyeit szeretné intézni. A panaszos először úgy válaszolt, hogy kamerázni szeretne, de ismételt kérdésre úgy válaszolt, hogy mindkettő szándékában áll. Ezt követően az intézkedő rendőrnek bemutatta az Adatvédelmi Hatóság által készített állásfoglalást, miközben kifejtette álláspontját, hogy véleménye szerint közérdekű adatokkal való visszaélés, valamint hivatali visszaélés bűncselekmények gyanúja merül fel.

A r. százados megtekintette a panaszos által átadott dokumentumokat, majd közölte a panaszossal, hogy elmegy tájékozódni. Pár perc múlva visszatért a panaszoshoz, akinek elmondta, hogy az önkormányzat nem ért egyet az Adatvédelmi Hatóság döntésével, az ellen kifogással éltek, így a kérdés még nincs eldöntve. A panaszos felháborodva vette ezt tudomásul, és kérte a jegyző előállítását bűncselekmény elkövetése miatt. A r. százados folytatta a tájékoztatást, és közölte a panaszossal, hogy a jegyző asszony úgy tájékoztatta, hogy aznap az emeleten érdemben nincs ügyfélfogadás. Az Adatvédelmi Hatóság által a panaszosnak megküldött irat vonatkozásában nézeteltérés alakult ki a r. százados és a panaszos között a tekintetben, hogy az egy határozat, vagy mindössze egy állásfoglalás. A r. százados azt tanácsolta a panaszosnak, hogy indítványozza a hatóságnál az önkormányzatnak megküldött határozat kipoztázását a részére. A fenti vitát hallgatva az ott tartózkodó újságíró is próbálta nyugalomra inteni a panaszost, megmagyarázva részére, hogy a kérdéses irat valóban nem egy határozat, és a panaszos igazát bírói úton kéne kikényszeríteni.

A panaszos nem kívánta tudomásul venni a fenti rendőri tájékoztatást, és felháborodva szólította fel a rendőröket, hogy távozzanak a helyszínről. A r. százados közölte a panaszossal, hogy intézkedést azért nem foganatosítottak, mert szabálysértést vagy bűncselekmény gyanúját nem észleltek. Ezt követően tájékoztatta a panaszost arról, hogy az eseményről jelentést készítenek, és panasszal élhet ellene a rendőrkapitányságon vagy a Testületnél. Végezetül azt tanácsolta a panaszosnak, hogy a rendőrkapitányságon tehet feljelentést bűncselekmény gyanúja esetén meghatározott személlyel szemben. A panaszos azt válaszolta, hogy a r. századosot fogja feljelenteni, és ismételten felkérte őt arra, hogy távozzon, melynek a r. százados eleget tett.

III.

A Testület figyelembe vette a panaszos korábban előterjesztett panasza kapcsán, 153/2012. (IV. 25.) számú állásfoglalása alapjául szolgáló ügyben az M. városi Polgármesteri Hivatal működésével kapcsolatban adott polgármesteri tájékoztatást is.

A Városháza A és B épületébe ügyfélfogadási napokon (hétfő, szerda, péntek), ügyintézés céljából, ügyfélfogadási időben lehet bejutni. Állandó biztonsági szolgálat a városházán nem működik, kizárólag a képviselő-testületi, valamint az azt megelőző bizottsági ülések alkalmával vesznek igénybe biztonsági szolgálatot – a képviselő-testületi, valamint a bizottsági ülések zavartalan lebonyolítása érdekében. A polgármester úgy fogalmazott, hogy „miután [a panaszos] korábban számtalanszor zavarta meg mind a képviselő-testület, mind a bizottságok munkáját, a képviselő-testület határozatában kötelezett arra, hogy tegyek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a megválasztott népképviselői szervek munkájukat zavartalanul végezni tudják”.

A Városháza emeleti részén a Pénzügyi Osztály Költségvetési és Számviteli Csoportja, a Titkársági Osztály, a sajtóreferensek, a díszterem, valamint egy kisebb tanácskozó terem található. Egyedi hatósági ügyek intézése az emeleti irodákban nem történik.

A Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadási rendje értelemszerűen azon munkaállomásokra vonatkozik, ahol érdemi ügyintézés folyik, egyedi hatósági (akár kérelemre, akár hivatalból indult) ügyekben. Emiatt az emeleti részen dolgozó munkatársak – értve ez alatt a jegyzőt, aljegyzőt, alpolgármestereket, pénzügyi és számviteli munkatársakat – esetében ügyfélfogadásról értelemszerűen nem beszélhetünk. Az épület földszinti részein (adócsoport, városfejlesztési osztály) az ügyfélfogadás hétfőn, szerdán és pénteken 8-tól 16 óráig tart.

Ügyfélfogadási időben, illetve azon kívül is az épület emeleti része előre bejelentett módon, külön engedéllyel látogatható (pl. házasságkötés, turistacsoportok látogatása a díszteremben stb.). Állandó kiállítást nem, csak időszakos kiállításokat szoktak az emeleten rendezni, képviselő-testületi, illetve bizottsági ülések alkalmával azonban sem a díszterem, sem az emeleti kiállítások látogatása nem megengedett.

A polgármester előadta, hogy a képviselő-testületi ülés rendjének fenntartása az ő feladata. Erről rendelkezik az SZMSZ, amely a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) összhangban tartalmazza az ülés vezetésére, valamint a rendfenntartásra vonatkozó szabályokat. A felügyeleti szerv egyetlen alkalommal sem emelt törvényességi kifogást az SZMSZ-szel kapcsolatban. A polgármester kötelessége és felelőssége az ülés rendjének, méltóságának megőrzése.

A képviselő-testületi ülés nyilvánosságáról – amely nem részvételt jelent – szintén az SZMSZ 12. §-ának (1) bekezdése rendelkezik, amely 2009. június 2-a óta hatályos a fentiekben már idézett rendelkezéssel. Az Ötv.-nek a képviselő-testületi ülés nyilvánosságára vonatkozó rendelkezése nem fogalmaz meg követelményt a közvetlen jelenlét biztosításáról, hiszen ez esetben az országban számos képviselő-testület, de a parlament is jogellenesen működne, másrészt az SZMSZ rögzíti azt is, hogy a tanácskozás ideje alatt kik tartózkodhatnak a teremben. Az ülés zárláncú televíziós közvetítésével nyomon követhető, sőt az adást a városi televízióban is sugározzák, illetve 2011. január óta a felvételek M. város honlapján is megtekinthetők. A polgármester álláspontja szerint a képviselő-testület ülésének

nyilvánossága a fentiek szerint teljes mértékben biztosított. Ebben a tekintetben irreleváns, hogy a tanácskozás helyszínéül szolgáló teremben van-e és hány darab ülőhely.

IV.

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 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 a XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogát az alábbiak szerint.

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 az önkormányzat épületébe nem engedik be, 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 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.

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

A panaszbeadvány szerint 2012. szeptember 28-án a panaszos azzal a céllal érkezett a Városházára, hogy az aznapra összehívott testületi ülésen egyrészt mint magánember, másrészt, mint egy internetes újság szerkesztője részt vegyen és azon felvételt készítsen. Mind a panaszosi előadás, mind a rendőrségi információk megegyeznek abban, hogy a

panaszos a telefonon keresztül rendőri intézkedést kért, tekintettel arra, hogy úgy ítélte meg, hogy a városházán útját álló személyek – biztonsági őrök – személyi szabadságában korlátozzák azzal, hogy jogtalanul feltartóztatják őt a Városháza bejáratánál, és magakadályozzák a testületi ülésen való részvételét, ami ellen a később kiérkező rendőrök sem tettek semmit. A panaszos bejelentése alkalmával hangot adott azon meggyőződésének, hogy a vele szemben jogszerűtlenül fellépő személyek magatartása kapcsán felmerül más bűncselekmények – így a közérdekű adattal való visszaélés – elkövetésének a gyanúja is. A panaszos előadta, hogy bejelentése nyomán egy r. százados érkezett a helyszínre, akinek elmondta a történeteket.

A rendőrség tájékoztatása szerint a panaszos 2012. szeptember 28-án 8 óra 15 perc körül tett bejelentést a rendőrkapitányság ügyeletére, amelyet követően 8 óra 30 perc körül jelent meg a helyszínen egy r. százados, az M. városi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi és Határrendészeti Osztály vezetője, valamint egy másik rendőr százados. A panaszos a helyszínen is előadta az általa vélelmezett jogsértéseket, azaz hogy őt nem engedik fel a testületi ülésre, ami által a személyi szabadság megsértése, valamint a közérdekű adattal való visszaélés bűncselekmények gyanúja merül fel.

A Testület ezen a ponton utal töretlen gyakorlatára, miszerint azon intézkedések esetén, amelyek jogalapját az Rtv. valamely, az intézkedéssel érintett személy által elkövetett jogellenes cselekményben jelöli meg, vizsgálnia kell, hogy e jogellenes cselekmény elkövetésének az adott intézkedéshez szükséges fokú gyanúja a konkrét esetben fennállt-e. Abban az esetben ugyanis, ha nem végezné el a rendőri intézkedés alapjául szolgáló cselekmény értékelését olyankor, amikor a rendőrség jogalként bűncselekmény vagy szabálysértés gyanújára hivatkozik, az alapjog-korlátozás vizsgálata kiüresedne. A bűncselekménynek az Rtv. szerinti intézkedést megalapozó gyanúja nyilvánvalóan alacsonyabb fokú, mint a büntetőeljárás konkrét gyanúsítottal szembeni megindításához szükséges „megalapozott gyanú”, ezért az ilyen esetekben a Testület azt vizsgálja, hogy az adott eset körülményei fényében felmerülhetett-e a rendőrökben valamely bűncselekmény elkövetésének olyan, „egyszerű” gyanúja, amely megalapozta részükről az Rtv.-beli intézkedés fogantatását.

Hasonló a Testület kiindulópontja akkor is, ha a panasz – mint jelen esetben is – arra vonatkozik, hogy a rendőrség valamely bűncselekmény gyanúja kapcsán elmulasztotta az elvárható intézkedéseket. Első lépésben ilyenkor is vizsgálandó ugyanis, hogy felmerülhetett-e a sérelmezett bűncselekmény egyszerű gyanúja. Amennyiben nem, úgy jogellenes rendőrségi mulasztás nyilvánvalóan nem állapítható meg, az egyszerű gyanú utólagos megállapíthatósága ugyanakkor nem teszi egyértelművé az intézkedés hiányának jogellenességét, ilyenkor ugyanis a mulasztás megítélése attól függ, hogy az adott helyzetben kialakított rendőrségi helyzetértékelés nyilvánvalóan megalapozatlan volt-e. Ha ugyanis az adott ügy körülményei alapján nem nyilvánvalóan megalapozatlan a rendőrségnek az a döntése, hogy nem lát bűncselekményt megvalósulni, akkor alapjogsérelem az intézkedést kérő oldalán nem állapítható meg.

A fentiek alapján a rendőrök intézkedésével összefüggésben a Testület vizsgálta, hogy felmerülhetett-e az ügyben jogellenes magatartás gyanúja a panaszossal szemben eljáró biztonsági őrök részéről, majd azt értékelte, hogy a rendőrök a rendelkezésére álló információk alapján megalapozottan minősítették-e úgy a helyzetet, hogy jogellenes cselekmény gyanúja nem áll fenn.

E körben a Testület szükségesnek tartja a képviselő-testület működése kapcsán – az Ötv. 12 - 18. §-a és az ahhoz fűzött indokolás, valamint az önkormányzat SZMSZ-ének 12. § (1) bekezdése és 9. § (4) bekezdése alapján – rögzíteni azt, hogy a képviselő-testületi ülés megtartásának, összehívásának részletes szabályait az önkormányzat rendeletben szabhatja meg az Ötv. keretei között. Az önkormányzat hivatkozott rendelete taxatív felsorolja azon személyeket, akik a tanácssteremben tartózkodhatnak (a sajtó képviselői közül csupán a sajtó előzetesen akkreditált munkatársai), mindenki más zárláncú közvetítés keretében, a külön erre a célra kijelölt helyiségben tekintheti meg az ülést, amennyiben nincs elrendelve zárt ülés. A hatályos SZMSZ és Ötv. szerint a testületi üléseket a polgármester hívja össze, meghívó kiküldésével, így a meghívottak körét is ő szabja meg.

A fentiekre is figyelemmel a Testület első lépésben azt értékelte, hogy a biztonsági örök az adott helyzetben megfelelő felhatalmazás birtokában akadályozták-e meg a panaszost abban, hogy az önkormányzat épületébe bejusson, és magatartásuk okot adhatott-e a rendőröknek arra, hogy bűncselekmény gyanúja miatt velük szemben intézkedést kezdeményezzenek. Ennek kapcsán szükséges a biztonsági örök tevékenységére vonatkozó szabályokat figyelembe venni. A Testület visszautal a 232/2012. (VII. 4.) számú állásfoglalás V. részének 1) pontjában foglaltakra – a jelen ügy és a hivatkozott ügy között fennálló hasonlóságra, illetve a panaszos személyének azonosságára is figyelemmel –, amelyben egyrésről részletesen ismertette a biztonsági örökre vonatkozó szabályokat, illetve azokból jelen ügyre is alkalmazhatóan vont le következtetéseket.

A panaszossal szemben fellépő biztonsági örök a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: SzVMt.) rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak.

A vizsgált ügyben a rendelkezésre álló információk alapján, illetve az SzVMt. 26. § (1) bekezdésének a) és d) pontja alapján megállapítható, hogy a biztonsági örök jogszerűen jártak el akkor, amikor a képviselő testületi ülés biztosításának feladatával megbízva (azon jegyzői utasításnak eleget téve, hogy az épület emeletére, ahol a testületi ülést tartották, senki sem mehet fel), az SZMSZ-ben meghatározott, speciális alanyi kör – amelybe a panaszos nem tartozott – számára nyitva álló testületi ülésre való bejutást megakadályozták. Itt szükséges rámutatni arra, hogy a Testületnek nincs hatásköre vizsgálatát kiterjeszteni arra, hogy az önkormányzat jegyzője a panaszos önkormányzati rendelet szerinti sajtó akkreditációját megtagadta-e vagy sem, úgyszintén a biztonsági örök tevékenységét is csak abból a szempontból értékelhette, hogy felmerült-e rendőri intézkedési kötelezettséget megalapozó tény vagy körülmény.

A Testület álláspontja szerint nem jártak el jogellenesen a biztonsági örök akkor, amikor megakadályozták a panaszost az épület emeletére való feljutásban, illetve abban, hogy a testületi ülésre bejusson, hiszen azt feladatuk teljesítése során, a megfelelő – SzVMt. 26. § (1) bekezdése – jogszabályi felhatalmazással tették.

A rendőrség hatásköre valóban nem terjed ki arra, hogy a biztonsági öröknek szabott feladat jogszabályi hátterét (tehát az SZMSZ más normákkal való összhangját) megvizsgálja, annak magasabb rendű normákba ütközését megállapítsa, és ennek alapján akár utasítsa az örököt a panaszos beengedésére, akár eljárást kezdeményezzen az örökkel, vagy másokkal szemben.

Emellett a Testület – anélkül, hogy az egyes cselekményeket büntetőjogilag értékelte volna – megvizsgálta azt is, hogy egyébként fennállhatott-e az adott helyzetben a panaszos által említett bűncselekmények elkövetésének a rendőri intézkedéshez szükséges fokú gyanúja.

A Btk. 225. §-a szerint: „[a]z a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. A hivatali visszaélés célzatos bűncselekmény, jogtalan hátrány okozására, illetve jogtalan előny szerzésére kell irányulnia, amiből az is következik, hogy az elkövető tudatának át kell fognia, hogy a hátrány, amelyet okoz, jogtalan.

Figyelembe véve, hogy a biztonsági őrök az SZMSZ és az arra hivatkozó jegyzői utasítás alapján jártak el, alappal feltételezhetők, hogy eljárásuk jogszerű, ami már önmagában akadálya a bűncselekmény elkövetésének. Ezen túlmenően az adott helyzetben e bűncselekmény megvalósulásának vagy meg nem valósulásának megítélése igen összetett feladat, számos jogszabály összeolvasását, számos körülmény feltárását és alapos értékelését teszi szükségessé. A Testület ezért úgy ítélte meg, hogy nem volt nyilvánvalóan megalapozatlan a rendőrök azon következtetése, hogy bűncselekmény gyanúja nem állt fent, így e döntésük alapjogsérelmet nem valósított meg.

A panaszos véleménye szerint e mellett a személyi szabadság megsértése büntetnének gyanúja is fennállt. A Btk. 175. § (1) bekezdése kimondja: „[a]ki más személyi szabadságától megfoszt, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.

A bűncselekmény megvalósulása szempontjából elsődlegesen a szabad térbeli mozgás, a helyváltoztatás és az adott tartózkodási helyről való elmozdulás joga bír jelentőséggel. A bűncselekmény elkövetési magatartása bármilyen magatartás lehet, amely a passzív alanyt (sértettet) a szabad mozgásában, a helyváltoztatásában vagy a tartózkodási hely megválasztásában akadályozza. Általában tevékenységben megnyilvánuló aktív magatartással valósítható meg, így például lefogással, lekötözéssel, bezárással. Megvalósítható azonban nem tevésével (mulasztással) is.

A bírósági gyakorlat szerint a személyi szabadság megsértése megvalósulhat oly módon is, hogy az elkövető a sértettet meggátolja abban, hogy az útját folytathassa, azáltal, hogy pl. a karját megragadja és a sértett kérése ellenére sem engedi tovább menni (vö. BH 1984. 46.).

A panaszos esetében nyilvánvalóan sor került mozgási szabadságának korlátozására, ez azonban a fent kifejtettek értelmében a biztonsági őrök részéről megfelelő joggal történt, amely jogalap „felülvizsgálatára” a rendőrségnek nincs hatásköre.

A személyi szabadság megsértése tekintetében is igaz ezért, hogy nem volt nyilvánvalóan alaptalan a rendőrök azon álláspontja, miszerint nem történt bűncselekmény elkövetése.

A közérdekű adattal való visszaélésről a Btk. 177/B. §-a rendelkezik. Ennek (1) bekezdése szerint „[a]ki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget; közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz vagy meghamisít; hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzé tesz, vétséget követ el”. Nyilvánvaló, hogy az egyébként több fordulatot tartalmazó Btk. 177/B. § (1) bekezdésében meghatározott elkövetési magatartások közül a panasz alapján csak a második fordulat, azaz a közérdekű adat „hozzáférhetetlenné tétele”

jöhetne szóba, mivel a biztonsági őröknek nincsen tájékoztatási kötelezettségük a testületi ülés anyagára, mint közérdekű adatra nézve, az egyéb elkövetési magatartások (így pl. a hamisítás) pedig értelemszerűen nem merülnek fel. A joggyakorlat szerint azonban a közérdekű adat hozzáférhetetlenné tétele az adat megsemmisítését, elrejtését jelenti, amit a Testület álláspontja szerint nem merít ki az, hogy valaki (jelen esetben a biztonsági őrök) nem engedik fel a panaszost a Városháza emeletére, a testületi ülésre, figyelemmel arra, hogy a panaszos számára az ülésen elhangzottak egyéb módon – pl. a videoközvetítés révén – hozzáférhetőek maradtak.

A fenti tényállás illetve a rendelkezésre álló tényadatok alapján ezért megállapítható, hogy az adott esetben a biztonsági őrök magatartása által a fenti cselekmény elkövetése még a gyanú szintjén sem állt fenn.

Ilyen körülmények között **a helyszínen eljáró rendőrök azon helyzetértékelése, amely szerint a biztonsági őrök magatartása nem vetette fel a bűncselekmény elkövetésének gyanúját, tehát cselekményük nem szolgáltatott alapot a további rendőri intézkedésre, nem tekinthető nyilvánvalóan alaptalannak, ezért a Testület arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrök az intézkedési kötelezettségüknek megfelelően eleget tettek.**

V.

A Testület megállapította, hogy a vizsgált ügyben a rendőri fellépés jogszerű volt, illetve nem mulasztottak az eljáró rendőrök akkor, amikor további intézkedést nem fogantatosítottak a biztonsági őrökkel szemben. Minderre tekintettel a Testület állásfoglalását a rendelkező részben foglaltak szerint alakította ki, és az Rtv. 93. §-ának (2) bekezdése szerint a panasz áttételéről döntött.

Budapest, 2013. augusztus 28.

Dr. Kozma Ákos
elnökhelyettes

Dr. Féja András
testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf
előadó testületi tag