



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: FRP/961/2012/Pan.

## A Független Rendészeti Panasztestület

240/2013. (VIII. 28.) számú

### állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a **panaszos**<sup>1</sup> 2012. november 30-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. november 30-án elektronikus úton terjesztette elő panaszát, amelyet 2013. január 9-én kelt kiegészítésében aláírásával is megerősített.

### I.

1) A panaszos beadványában előadta, hogy 2012. november 30-án az M. 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 hárman (egy közterület-felügyelő és két biztonsági őr) 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 televízión követheti nyomon. A panaszos sérelmezte szabad mozgáshoz való jogának korlátozását.

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

A panaszos a kifogásolt eset háttereként megjegyezte, hogy M. város vezetőségével hosszabb ideje konfliktusban van amiatt, hogy róluk több alkalommal leleplező cikket írt. 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. őrnagy vezette. A panaszos hozzátette, hogy a r. őrnagy 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 felvetette (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, melynek a kitérő rendőr nem tett eleget.

2) A Testület a panasz kézhezvételét követően, 2012. december 19-én levélben fordult a panaszoshoz beadványának aláírásával való megerősítése érdekében.

A panaszos 2013. január 9-én erősítette meg és egészítette ki panaszbeadványát, valamint elektronikus úton megküldött leveléhez számos mellékletet csatolt. Kiegészítésében kifejtette, hogy az M. városi képviselő-testület véleménye szerint két éve jogsértően működik, hiszen a testületi ülésekre az állampolgárokat nem engedik be, és a testületi ülések alkalmával az állampolgárokat ügyeik intézésében is megakadályozzák a városházán, lezárva annak emeleti részét és ezáltal törvényi felhatalmazás nélkül személyi szabadságukban korlátozzák a polgárokat. Véleményének alátámasztására idézett a Kúria által meghozott határozatokból (Köf.5.036/2012/6. és Köf.5.045/2012/5. sz.).

A panaszos sérelmezte levelében, hogy az – alább részletezett – B. Megyei Kormányhivatal által 2012. november 16-án megírt tájékoztató levelet a kitérő rendőr nem volt hajlandó elolvasni. Véleménye szerint a kitérő rendőr magatartásából egyértelműen lehetett látni, hogy nem akar intézkedni és a tényeket, érveket figyelembe venni. Panasz-kiegészítéséhez a panaszos számos dokumentumot csatolt.

a) A panaszos a Testület rendelkezésére bocsátotta a Kúria Önkormányzati Tanácsa két határozatának másolatát (Köf.5.045/2012/5. és Köf.5.036/2012/6.), melyek 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 nem volt szabályszerű az összehívása. A Kúria kimondta, hogy a „képvisező-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”.

b) Megküldte továbbá a panaszos a Testület részére a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012. szeptember 7-ei levelének másolatát. A Hatóság elnöke vizsgálatának eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy jogsértő, hogy a képviselő-testület 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 képviselő-testületi, illetve bizottsági ülésekről.

c) Végezetül megküldte a B. Megyei Kormányhivatal 2012. november 16-ai levelét, melyben a panaszos 2012. október 19-én benyújtott beadványára reagáltak. A panaszos a Nemzeti Adatvédelmi Hatóság levele, valamint a Kúria fent ismertetett döntései alapján előadta, hogy az elmúlt két évben hozott mohácsi képviselő-testületi döntések érvénytelenek. A panaszos felvetésére a kormány megbízott az alábbiakat állapította meg.

A rendelkezésre álló jogszabályok nem tartalmazzak részletes szabályozást a tekintetben, hogy milyen módon biztosítható az ülések nyilvánossága, így azt a helyi képviselő-testület maga határozhatja meg. A zárt láncú közvetítés szabályozását törvényi rendelkezés nem tiltja.

A Kormányhivatal megkereste a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkárát, aki a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal egyetértve kifejtette, hogy a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát nem lehet szűken értelmezni. A törvény nem ad arra lehetőséget, hogy a képviselő-testület megválassza valamely kizárólagos módját a testületi ülésen történtek nyilvános megismerésének. A fentiek okán a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében intézkedett a sérelmes helyzet orvoslása érdekében.

A panaszos által megküldött kúriai határozatok vonatkozásában a Kormányhivatal arra az álláspontra helyezkedett, hogy azokat az Önkormányzati Tanács egyedi ügyekben hozta.

## II.

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

1) Az M. városi Rendőrkapitányság vezetője 2013. február 6-án válaszolt a Testület megkeresésére. A Testület kérését, hogy a panaszos rendőrségi bejelentéséről készített hangfelvételt küldjék meg, a rendőrkapitányságnak nem állt módjában teljesíteni, mivel a rögzítés és az adatkérés kézhezvétele között 30 nap eltelt, és a hatályos rendelkezések értelmében a hanganyagot törölték.

2) A kérdéses napon a panaszoshoz a helyszínrre érkező r. őrnagy az alábbi tartalommal készítette el 2012. november 3-ai jelentését.

A panaszos 2012. november 30-án 08 óra 16 perckor tett telefonon bejelentést az M. városi Rendőrkapitányság ügyeletére, mert véleménye szerint őt személyi szabadságában korlátozzák azért, hogy nem engedik be a Polgármesteri Hivatal emeleti szintjére. A r. őrnagy 08 óra 25 perckor érkezett a helyszínrre r. főt. kollégájával. A panaszossal az épület előtti lépcsőfeljárónál találkozott, bemutatkozott, és érdeklődött bejelentésének okáról. A panaszos a már fentiekben leírtakkal egyezően előadta, hogy a testületi ülésen szeretett volna részt venni, melyben három személy útját állta. Elővett egy iratot, melyet elmondása szerint a B. Megyei Kormányhivatal vezetője írt az M. Önkormányzat részére, és ennek alapján kérte a rendőröket, hogy tegyék lehetővé a testületi ülésre történő bejutását.

A r. őrnagy a panaszossal együtt bement az épületbe, ahol további tájékoztatás végett a három jelenlévő személyhez fordult. Kettőjük azonos egyenruhája alapján megállapítható volt, hogy biztonsági őri feladatokat láttak el. A r. őrnagy látásból mindkét személyt felismerte. A harmadik személy civil ruhában volt, a kabátjára egy közterület-felügyelői jelvény volt kitűzve.

A r. őrnagyot a közterület-felügyelő tájékoztatta arról, hogy az aznapi testületi ülésre való tekintettel azt az utasítást kapta, hogy az emeleti részre ne engedjen fel ügyfeleket, mert ez idő alatt nincs ügyfélfogadás. A testületi ülésre csak a meghívottak, illetve a testületi tagok mehetnek fel. Továbbá elmondta a r. őrnagynak, hogy aznap hétfői munkarend szerint folyt a munka a hivatalban, ezért a testületi ülést követően 16 óráig lesz ügyfélfogadás.

A r. őrnagy a kapott információk alapján közölte a panaszossal, hogy a fenti okok miatt nem tudja az emeleten az ügyeit intézni, melyre a testületi ülést követően lesz lehetősége, valamint elmondta, hogy véleménye szerint személyes szabadságának korlátozására nem került sor. Végezetül felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy a földszinten elhelyezett zártláncú televízió-rendszeren keresztül lehetősége van a testületi ülést nyomon követni. A tájékoztatást a panaszos nem fogadta el, a fentieket is csak többszöri ismétléssel tudta elmondani a részére, mivel a panaszos folyamatosan a szavába vágott, és magából kikelve hangosan kiabált.

A panaszos a beszélgetésük helyszínét elhagyva a kijárat ajtóhoz ment, és azt kinyitva távozásra kérte őket. A r. őrnagy folyamatosan próbálta közben tájékoztatni a panaszost panasztételi jogáról, melyet először a panaszos meg sem akart hallgatni.

A r. őrnagy a Polgármesteri Hivatal épületéből 08 óra 35 perckor távozott, miközben a panaszos folyamatosan kiabált, melyet az épület környékén és a téren sokan jól láttak és hallottak.

3) A rendőrség a Testület rendelkezésére bocsátotta a kifogásolt eseményekről készített rendőri videofelvételeket, melyekből az alábbiak állapíthatóak meg.

Az első felvételen (elnevezés: M2U00124.MPG) látható, amint a r. őrnagy az épület előtt odamegy a panaszoshoz, aki szintén videofelvételt készít, és tőle megkérdezi, hogy ő-e a bejelentő. A panaszos igenlő válaszát követően bemutatkozik, jelvéyszámát közli, miközben a panaszos cinikus megjegyzéseket tesz a rendőr beosztására. A r. őrnagy ezt figyelmen kívül hagyva rákérdez, hogy mi a panaszos problémája. A panaszos előadja, hogy ügyeit szeretne volna intézni, valamint a képviselő-testületi ülésre szeretett volna bemenni, de három fő, köztük egy közterület-fenntartó az útját állják, korlátozva szabad mozgáshoz való jogát. Közölte, hogy van nála egy dokumentum a B. Megyei Kormányhivataltól (melyet a Testület fentebb már ismertetett), valamint hivatkozott a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság levelére is. A r. őrnagy megkérdezte a panaszost, hogy minek kapcsán kereste meg a jegyzőt. Válaszában a panaszos kifejtette, hogy értesítette a jegyzőt belépési szándékáról, de „csak mellébeszélést” kapott. A panaszos hangot adott véleményének, miszerint számos bűncselekmény gyanúja felmerül. Kérte, hogy a rendőr állítsa elő a jegyzőt és a polgármestert. Ezt követően a panaszos át akarta nyújtani a rendőrnek az általa említett kormányhivatali levelet, melyet a r. őrnagy nem vett át azonnal. A panaszost arról tájékoztatta, hogy majd meg fogja azt nézni, de előtte szeretné meghallgatni „a másik felet”. Kérdésre válaszolva panaszos úgy nyilatkozott, hogy mást nem kíván közölni panaszként.

Az épületbe belépve a lépcsőfeljáró előtt három személy állt, melyekhez a r. őrnagy odalépve bemutatkozott, majd beszámolt nekik a panaszos szándékáról. Az egyik személy ekkor azt a tájékoztatást adta, hogy nem mehet fel a terembe, hanem az ülést a televízión keresztül tudja élő adásban követni, ügyfélfogadás pedig aznap délelőtt nincsen, csak délután, amikor szabadon felmehet a panaszos is ügyeit intézni. A panaszos ezt nem fogadta el, állította, hogy másokat fogadnak, csak őt „diszkriminálják” valamilyen oknál fogva. A panaszos a Kormányhivatal levelét felmutatva állította, hogy felmerül a hivatali visszaélés, valamint közokirattal visszaélés alapos gyanúja a jegyzővel szemben. A r. őrnagy összefoglalta a közterület-felügyelő által elhangzottakat, melyre a panaszos közölte, hogy délután nem ér rá ügyeit intézni, mert azt most kívánja intézni. Hangot adott azon véleményének, hogy a közterület-felügyelő valótlanúságot állít, hiszen délelőtt is van ügyfélfogadás, mely mások számára biztosított. A panaszos egyre ingerültebben beszélt, majd mikor a rendőr azt mondta, elfogadja a közterület-felügyelő állítását, kiabálva próbálta igazát bizonyítani. A r. őrnagy felhívta a panaszost a nyugodt hangnem használatára, és megismételte, hogy a testületi ülés alatt nincs ügyfélfogadás, azonban délután 1 órát követően felmehet. A panaszos továbbra is állította, hogy felmerül a jegyző, valamint a polgármester részéről a bűncselekmény elkövetésének gyanúja, és feltartotta a Kormányhivatal levelét, hogy azt a r. őrnagy olvassa el. Állította, hogy a közterület-felügyelő jogtalanul tartóztatja őt fel. A rendőr úgy ítélte meg, hogy intézkedésre okot adó körülmény nem merült fel, melyet közölt a panaszossal. A panaszos ezt feldühödve fogadta, és távozásra szólította fel a r. őrnagyot. Panasztételi lehetőségeiről való tájékoztatás után a r. őrnagy elhagyta az épületet.

A második rendőrségi videofelvételen (elnevezés: M2U00125.MPG) az látható, amint a panaszos az épület bejáratánál ingerülten kiabál, sérelmének hangot adva. Majd megfordulva a téren tartózkodó r. őrnagyhoz kiabál oda, kérdőre vonva, hogy miért nem meri elolvasni a Kormányhivatal levelét. A rendőr a panaszoshoz megy, és felszólítja, hogy hagyja abba a hangos kiabálást.

### III.

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

Az M- városi 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 tegyék 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 munkatársakra 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 M. városi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról készített 23/1998. (XI. 20.) rendelet (a továbbiakban: SZMSZ), ami 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, ami 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 közterület-felügyelő, illetve a biztonsági őr milyen szakmai utasítások és normák alapján jártak el, illetve annak 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 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 ilyen a tudomására hoznak. A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 4. § (3) bekezdése – amely az Rtv. előírásait egészíti ki – a következőket mondja ki.

„A rendőr meghatározott szolgálati feladat végrehajtása során észlelt vagy tudomására jutott kisebb súlyú jogsértő cselekmény esetén a meghatározott szolgálati feladatának teljesítését folytatja, azonban a szolgálati előljárónak történő jelentéssel vagy a legközelebbi általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv ügyeletének értesítésével köteles intézkedést kezdeményezni. A rendőr az életet, testi épséget és a vagyónbiztonságot közvetlenül veszélyeztető magatartás észlelése esetén köteles intézkedni, azonban az alábbi feladatokat ellátó rendőr az intézkedés végrehajtása helyett intézkedés kezdeményezése érdekében jelentést tesz, ha a szolgálati feladat teljesítésének megszakítása

- a) a Magyar Köztársaság védett vezetői vagy kijelölt létesítményei tekintetében jelentkező személy- vagy objektumvédelmi szolgálati feladat végrehajtásának biztonságát vagy eredményességét,
- b) a terrorelhárítási feladatok végrehajtásának eredményességét,
- c) a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési tevékenységének eredményességét veszélyeztetné.”

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 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.**

a) 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. november 30-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 személyi szabadságában korlátozzák azzal, hogy jogtalanul feltartóztatják őt a Városháza bejáratánál és megakadályozzák 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 az M. városi Rendőrkapitányságon szolgálatot teljesítő L. J. r. őrnagy érkezett a helyszínre, akinek elmondta a történeteket.

A rendőrség tájékoztatása szerint a panaszos 2012. november 30-án 8 óra 16 perc körül tett bejelentést a rendőrkapitányság ügyeletére, amelyet követően 8 óra 25 perc körül jelent meg a helyszínen L. J. r. őrnagy, valamint S. L. r. fztls. 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 jogalapként 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 foganatosítását.

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 alapjogsértés 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 és közterület-felügyelő 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.

Szükséges továbbá leszögezni, hogy a rendőrségi dokumentumból az derül ki, hogy egy közterület-felügyelő és két biztonsági őr lépett fel a panaszossal szemben.

b) E körben a Testület szükségesnek tartja a képviselő-testület működése kapcsán – az Ötv. 12 -18. §-a és az ahhoz fűzött indokolás, valamint az M. városi 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 M. városi önkormányzat hivatkozott rendelete taxatív felsorolja azon személyeket, akik a tanácsteremben tartózkodhatnak (a sajtó képviselői közül csupán a sajtó előzetesen akkreditált munkatársai), mindenki más zártláncú 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 közvetetten a meghívottak körét is ő szabja meg. Mindebből az következik, hogy a „meghívás jogával” az önkormányzati képviselők nem rendelkeznek.

A fentiekre is figyelemmel a Testület első lépésben azt értékelte, hogy a közterület-felügyelő és a biztonsági őrök 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 őrök és a közterület-felügyelők 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 egyrészt részletesen ismertette mind a biztonsági őrökre, mind pedig a közterület-felügyelőkre vonatkozó szabályokat, illetve azokból jelen ügyre is alkalmazhatóan vont le következtetéseket.

c) A panaszossal szemben fellépő biztonsági őrök a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: SzVMt.) rendelkezései 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 őrök jogszerűen jártak el akkor, amikor a képviselő-testületi ülés biztosításának feladatával megbízva (azon jegyzői utasításnak eleget téve, hogy az épület emeletére, ahol a testületi ülés megtartásra került, 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 őrök 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 őrök 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 biztonsági őrök magatartása nem vethette fel a bűncselekmény elkövetésének gyanúját, tehát cselekményük nem szolgáltatott alapot a további rendőri intézkedéshez, ezért megállapítható, hogy intézkedést a rendőrök nem mulasztottak el.

d) A közterület-felügyelő intézkedése kapcsán – aki a biztonsági őrökkel együtt meggátolta a panaszos épület emeletére illetve a testületi ülésre való bejutását – szükséges hivatkozni a Ktf. 22. §-ára, amely arról rendelkezik, hogy mikor köteles a közterület-felügyelő vagyonvédelmi

feladatainak ellátása során az önkormányzat használatában levő vagyont védeni, őrizni illetve közbiztonsági szempontból ellenőrizni. Ugyanezen jogszabály 1. § (5) bekezdése szerint a közterület-felügyelő hivatalos személynek minősül. A Testület jelen ponton ismételten visszautal 232/2012. (VII. 4.) számú állásfoglalása V. rész 1) pontjában rögzített indoklásra. A Testület kimondta, hogy „[t]ekintettel arra, hogy nincs olyan helyi jogszabályi rendelkezés, amely a közterület-felügyelők hatáskörébe utalná az önkormányzati vagyon ilyenén védelmével kapcsolatos feladatok ellátását, a Testület a konkrét esetben arra a következtetésre jutott, hogy a közterület-felügyelők jogszabályi felhatalmazás nélkül intézkedtek akkor, amikor a panaszosnak a képviselő-testület ülésére való bejutása megakadályozásában részt vettek.”

A Testület – a már hivatkozott, korábbi állásfoglalásában vizsgált panaszhoz hasonlóan – a konkrét esetben is arra következtetésre jutott, hogy a közterület-felügyelő magatartása, nevezetesen az, hogy jogszabályi felhatalmazás hiányában intézkedett a panaszossal szemben a tárgyi napon, megalapozta a jogellenes cselekmény olyan fokú gyanúját, ami rendőrök további intézkedését megalapozhatta.

A Testület erre, valamint a panaszos azon sérelmére tekintettel, miszerint, konkrét esetben intézkedő rendőrök intézkedést mulasztottak azért, hogy a személyi szabadság megsértése, hivatali visszaélés és a közérdekű adattal való visszaélés bűncselekmények megvalósulását nem értékelték, illetve azok kapcsán rendőri intézkedést nem fogantatosítottak, megkísérelte tisztázni – anélkül, hogy az egyes cselekményeket büntetőjogilag értékelte volna –, hogy fennállt-e az adott helyzetben az említett bűncselekmények elkövetésének a rendőri intézkedéshez szükséges 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, büntetést 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.

A rendelkezésre álló dokumentumok szerint a közterület-felügyelő a Polgármesteri Hivatal működésének biztosításával kapcsolatos feladatot látott el, tehát a rend fenntartása érdekében tevékenykedett. A rendőrség tájékoztatása szerint a helyszínen egyértelműen megállapítható volt, hogy nem élt vissza hivatali helyzetével a közterület-felügyelő, hiszen az önkormányzat rendeletének szerzett érvényt akkor, amikor a panaszost az épület emeletére való feljutásban megakadályozta. E miatt ugyancsak nem merült fel a hatáskör túllépésének megállapítása, ahogy a jogtalan hátrány okozása sem.

A Testület szükségesnek tartja leszögezni, hogy bűncselekmény megvalósulásának vagy meg nem valósulásának megítélése igen összetett feladat, számos jogszabály összeolvasását, számos körülmény feltárását és alapos értékelését teszi szükségessé.

A fennálló körülmények, a fentiekben a közterület-felügyelő magatartásával kapcsolatosan kifejtett álláspont, a helyzet ténybeli és jogi komplexitása miatt – szemben a rendőrségi állásponttal – a Testület úgy ítélte meg, hogy a közterület-felügyelő magatartásának jogellenessége felmerülhetett. Ugyanakkor nem volt 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 büntettének 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 tevéssel (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 jogszerűen történt, így a közterület-felügyelő szükségszerűen nem gátolhatta meg olyan helyváltoztatásban, amelyhez egyébként joga lett volna.

A személyi szabadság megsértése tekintetében is igaz a fentiek alapján, hogy a jogellenesség gyanújának kétségtelen felmerülése ellenére 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 hozzáférhetlenné tesz vagy meghamisít; hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzé tesz, vétséget követ el”. Nyilvánvaló, hogy az egyébként több fordulatos Btk. 177/B. § (1) bekezdésében meghatározott elkövetési magatartások közül a panasz alapján csak a második fordulat, azaz a közérdekű adat „hozzáférhetlenné tétele” jöhetne szóba, mivel a biztonsági őröknek, illetve a közterület-felügyelőnek nincsen tájékoztatási kötelezettsége 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 hozzáférhetlenné tétele az adat megsemmisítését, elrejtését jelenti, amit a Testület álláspontja szerint nem merít ki az, hogy valaki (jelen esetben a közterület-felügyelő) nem engedi fel a panaszost a Városháza emeletére, a testületi ülésre, figyelemmel arra, hogy a panaszos számára az ülésen elhangzottak egyéb módon – pl. a videoközzvetítés révén – hozzáférhetőek maradtak.

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

**Mindezek alapján a Testület álláspontja szerint nem valósítottak meg jogellenes mulasztást a rendőrök akkor, amikor a panaszos bejelentése nyomán a biztonsági őrökkel és a közterület-felügyelővel szemben nem intézkedtek, így a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának sérelme nem következett be.**

e) Végezetül a Testület vizsgálta, hogy okozott-e alapjogi sérelmet a panaszosnak az, hogy L. J. r. őrnagy nem vette át és olvasta el a panaszos által kért dokumentumot.

A B. Megyei Kormányhivatal által a panaszosnak megküldött levél tartalmazza, hogy a Kormányhivatal megkereste a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkárát. Az államtitkár állásfoglalásában a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal egyetértve kifejtette, hogy a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát nem lehet szűken értelmezni, tekintettel arra, hogy a törvény nem ad arra lehetőséget, hogy a képviselő-testület megválassza valamely kizárólagos módját a testületi ülésen történtek nyilvános megismerésének. A levélben szerepel, hogy a szakmai állásfoglalásra való tekintettel a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörben intézkedett.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szabályozását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rögzíti. A törvényhozó által biztosított számos törvényességi felügyeleti eszköz (pl. törvényességi felhívás, képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, önkormányzati határozat felülvizsgálatának kezdeményezése a törvényszék előtt, képviselő-testület felosztatásának kezdeményezése, stb.) közül a dokumentum nem részletezi, hogy a kormányhivatal melyikhez folyamodott a jogszerű működésre való felhívás érdekében. Megállapítható ugyanakkor, hogy – a képviselő-testület együttműködése híján – ezen eszközök egyike sem eredményezi azt, hogy a jogszerűtlenség kérdésében végleges döntés szülessen. Valamely egyéb szerv (pl. törvényszék, Alkotmánybíróság, helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter) döntése is nélkülözhetetlen ahhoz, hogy jogerősen lezáruljon a vita a törvényességet illetően. A kifejtettekből következik, hogy a panaszos által hivatkozott kormányhivatali levél önmagában még nem hatalmazza fel a helyszínen megjelent rendőrt arra, hogy a levélben foglaltaknak megfelelően a képviselő-testületi ülésre a panaszos szabad bejárására utasítsa a biztonsági őrköt, valamint a közterület-felügyelőt.

A konkrét esetben a kitérő rendőrnek annyi kötelessége keletkezett, hogy ellenőrizze, hogy felmerül-e bűncselekmény, vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja azok részéről, akik fizikailag megakadályozzák a panaszost abban, hogy a testületi ülésre bemenjen. A fentiekben kifejtettek alapján a r. őrnagy erről meggyőződött, és arra az – elfogadható – álláspontra helyezkedett, hogy intézkedésre okot adó körülmény nem merült fel. Ezen következtetésén nem változtatott volna az, ha elolvassa a kormányhivatal állásfoglalását. Az Rtv. az intézkedési kötelezettség kapcsán nem rögzíti, hogy annak milyen módon tehet eleget a kitérő rendőr. Ebből következik, hogy az adott esetben a rendőr belátására bízta, milyen információkat tart nélkülözhetetlennek ahhoz, hogy döntést hozzon az intézkedés szükségességéről.

**A Testület mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy nem sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga amiatt, hogy a kitérő rendőr nem tekintette meg a panaszos által kért iratot.**

## V.

**A Testület megállapította, hogy a vizsgált ügyben a rendőri fellépés jogszerű volt, illetve nem mulasztottak az eljáró rendőrök akkor, amikor további intézkedést nem foganatosítottak a közterület-felügyelővel és 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**  
előadó testületi tag

**Dr. Kádár András Kristóf**  
testületi tag

FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET