



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

Ügyszám: FRP/992/2012/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

61/2014. (III. 26.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) panaszos¹ 2013. május 5-én előterjesztett **panaszát** a 2014. március 26-án megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

á t t e s z i

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

A vizsgált ügyben alapjogot csekély mértékben sértő intézkedésre került sor.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos 2012. december 16-án elektronikus úton terjesztette elő panaszát, amelyet 2013. január 21-én kelt beadványában aláírásával is megerősített és kiegészített.

I.

1) A panaszos panaszbeadványában előadta, hogy 2012. december 15-én a M. városi Városházán nyilvános képviselő-testületi ülés volt, amelyen részt kívánt venni mint városi polgár és mint újságíró (a [...] internetes oldal szerkesztője), továbbá mivel aznap ügyfélfogadási nap is volt, ezért ügyeket is akart intézni.

Ebben a szándékában megakadályozták, jogtalanul korlátozták a városházán, és a hívására kikerkező rendőrök sem szüntették meg a jogsértést. Aznap egy közterület-felügyelő és két biztonsági őr a városháza bejárata után feltartóztatta a panaszost, és korlátozták a szabad mozgásában. Közölték vele, hogy közvetlenül a bejárat mellett, a huzatban a folyósón elhelyezett „ócska kis” tévén tudja megnézni a testületi ülést. A panaszos előadta, hogy a polgármesterrel már hosszabb ideje áll fenn konfliktusa, mivel több ügyben már leleplezte őt a panaszos.

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

A panaszos végül kihívta a rendőrséget, és intézkedést kért, de a kikerülő rendőrök nem voltak hajlandók intézkedni mondván, hogy nem észleltek arra okot adó körülményt a helyszínen. (A helyszínen G. F. r. százados intézkedett, aki a panaszos véleménye szerint már több jogsértést is elkövetett korábban a sérelmére.)

A panaszos véleménye a közterület-felügyelő és a biztonsági őrök törvényes felhatalmazás nélkül tartóztatták fel, és ezen magatartásuk miatt megalapozott volt a hivatali visszaélés, közérdekű adattal visszaélés, és a személyi szabadság korlátozása bűncselekmények gyanúja, amit iratokkal is alá tudott támasztani a helyszínen.

A panaszos előadta még, hogy a rendőrség felvételt készített az esetről és kérte, hogy a Testület a panasz elbírálása érdekében szerezze be azt, illetve a bejelentéséről készült hangfelvételt.

2) A panaszos 2013. január 21-i beadványában aláírásával megerősítette a korábbi beadványát, illetve előadta, hogy M. város képviselő-testülete 2 év óta (tudatosan) jogsértően működik, hiszen a testületi ülésekre nem engedik be az állampolgárokat és a testületi ülések alkalmával az állampolgárokat ügyeik intézésében is megakadályozzák a városházán. Lezárják a városháza emeleti részeit, és így törvényi felhatalmazás nélkül a szabad mozgásukban, személyi szabadságukban korlátozzák a polgáraikat.

A panaszos beadványában hivatkozott a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság egy állásfoglalására.² A panaszos hivatkozott továbbá a Kúria Köf.5.036/2012/6 számú határozatára, és a Köf.5.045/2012/5. számú határozatára.

Előbbiből idézi a következő rendelkezéseket: „2. A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja.

Az Ötv. 2. § (1) bekezdése is alapelvi szinten rögzíti azt, hogy a helyi önkormányzat „(...) helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve” fejezi ki és valósítja meg a helyi közakaratot. A képviselő-testület működése körében ezért érvényesül főszabályként – az Ötv. 12. § (3) bekezdése alapján - a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának elve. 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, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is. Az Ötv. - az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozat [ABH 1992, 182.] értelmezésében - a nyilvánosságot, a választópolgári kontroll lehetőségét csak abban az esetben zárja ki, amennyiben a képviselő-testületi működés személyes adatokat avagy egyéb, minősített adatot érint.

4. Ugyanezen követelménynek kell érvényesülnie az ülés konkrét helyszínének meghatározásakor is. A képviselő-testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése. Nem érvényesül az Ötv. 2. § (1)

² Ennek azonban a számát nem jelölte meg, illetve a beadványához sem csatolta másolatban.

bekezdése és 12. § (3) bekezdése szerinti nyilvánosság elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén.”

Az utóbbi ítéletből pedig a következőket idézi: „1. [...]Az önkormányzati képviselő-testületi üléshez kapcsolódó garanciális szabály, egyben a demokratikus működés záloga, az Ötv. 12. § (3) bekezdésben foglalt képviselő-testületi ülés nyilvánossága. Az Ötv.-ben és más törvényekben található, az önkormányzati döntéshozatalra, benne a rendeletalkotásra vonatkozó garanciális szabályok betartása, a képviselő-testületi ülésen hozott döntések érvényességének egyik feltétele. [...]

6. A fentiek miatt sérült a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát előíró az Ötv. 12. § (3) bekezdésében foglalt garanciális rendelkezés is. A Kúria Önkormányzati Tanácsa már eddigi gyakorlata során is nyomatékosította a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának az Ötv. 12. § (3) bekezdéséből eredő garanciális szabályait. Így a Köf. 5036/2012/6. számú határozatában kimondta: az Ötv. 2. § (1) bekezdése is alapvető szinten rögzíti azt, hogy a helyi önkormányzat „(...) helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve” fejezi ki és valósítja meg a helyi közakaratot. A képviselő-testület működése körében ezért érvényesül főszabályként – az Ötv. 12. § (3) bekezdése alapján - a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának elve. 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, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is. (Magyar Közlöny, 2012. évi 61. szám 9988. II.2.) A képviselő-testületi ülések nyilvánossága tehát a demokratikus önkormányzati működés előfeltétele. Sérül ezen működési elv akkor, ha a lakosságot nem tájékoztatják az SZMSZ-be foglalt módon a képviselő-testületi ülés megtartásának helyéről és idejéről. Nem változtat az eljárási szabályok megsértésének tényén – és az ebből levonható jogkövetkezményeken – az sem, ha a lakosság egy része informális módon értesül az időpont-módosításról. Jelen ügyben a polgármester az Ötv.-ben és az SZMSZ-ben meghatározott módon 2011. december 15-én 18. órára (és nem reggel 7 órára) hívta össze a képviselő-testület ülését. A reggel 7 órai ülés képviselő-testületi ülésnek történő megtartása törvénytört volt.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ör. megalkotásához vezető eljárás során az Ötv. 12. § (3) bekezdése is sérelmet szenvedett.

7. A jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. „Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” (11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.) Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után (29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.) Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között - meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának, az ülések vezetésének és nyilvánosságának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése. A Kúria Önkormányzati Tanácsa jelen

ügyben – a rendelkezésre álló iratok alapján – úgy döntött, hogy a rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak sérelme az ott elfogadott rendelet közjogi érvénytelenségét vonja maga után.”

A panaszos előadta még, hogy a jegyző és a polgármester tudatosan nem tesz eleget a törvényeknek. Az intézkedő rendőr magatartásából pedig egyértelműen látszik, hogy nem akart intézkedni (a panaszos véleménye szerint nem mert), a tényeket, az érveket nem volt hajlandó figyelembe venni. Magyarázata a panaszos véleménye szerint nevetséges valótlanosságokon alapul.

Mindezek alapján kérte a Testület vizsgálatát.

II.

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

1) G. G. r. alezredes 2013. február 12-én kelt átiratában előadta, hogy a panasz kapcsán fogadosított kivizsgálás során az alábbiakat állapította meg. A panaszos a M. városi Rendőrkapitányság ügyeletén 2012. szeptember 15-én tett telefonos bejelentést, hogy városházára nem engedik be, személyes szabadságában korlátozzák és más bűncselekmény gyanúja is felmerül a sérelmére. A bejelentés alapján G. F. r. százados, a M. városi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi és Határrendészeti Osztály vezetője megjelent a Polgármesteri Hivatalnál. A r. százados a kikerkezéskor bemutatkozott, közölte beosztását, valamint jelvéyszámát.

A formai követelmények teljesítését követően r. százados meghallgatta a panaszost, aki elmondta, hogy azért kért rendőri intézkedést, mert véleménye szerint a polgármester a hivatali visszaélés bűncselekményét követte el, amikor a jelen lévő biztonsági őrköt arra utasította, hogy őt ne engedjék be a képviselő-testületi ülésre.

Mindezeket túl a biztonsági őrök, és a jelen lévő közterület-felügyelő a sérelmére elkövette a személyes szabadság megsértése bűncselekményt is, mert eleget tettek a polgármester utasításának. A panaszos elmondta azt is, hogy nem csak a testületi ülésre kíván bejutni, hanem a jegyző titkárságára is, sőt a sajtóreferenssel is beszélni akar, rajta kívül pedig, a pénzügyi osztályra is fel szeretne menni. Mindezeket követően a panaszos az intézkedő rendőrnek megmutatott egy a Baranya Megyei Kormányhivatal által készített iratot.

A r. százados a panaszos meghallgatását követően tájékozódott az önkormányzatnál, amelynek eredményeképpen az alábbiak kerültek megállapításra. A M. városi Önkormányzat az önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 23/1998. (XI. 20.) rendeletének (továbbiakban: SZMSZ) 12. § (1) bekezdése a testületi ülésen történő részvételről az alábbiakat tartalmazza. „A képviselő-testület ülése nyilvános. A képviselőtestület 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.”

A fenti rendelkezésből egyértelműen megállapítható volt, hogy a panaszos nem volt jogosult az ülésen való közvetlen részvételre, vagyis a biztonsági őrök a fenti rendelet értelmében joggal tagadták meg nevezett belépését.

Bár a panaszos kifogásolta a rendelet alkotmányosságát, azonban a hatályos normák szerint az önkormányzati rendelet jogszabálynak minősül, alkotmányosságának, törvényességének vizsgálata nem lehet a rendőrség feladata. Figyelemmel tehát arra, hogy a rendőrség kasszációs jogkörrel nem rendelkezik, a jogszabályok, és az egyén szervezetszabályozó eszközök alapján jár el, nem hozhat olyan döntést, nem hajthat végre olyan rendőri intézkedést, ami ellentétes a jogszabály tartalmával.

A kifejtettek értelmében, nem volt az intézkedő rendőröknek törvényes felhatalmazása arra, hogy a rendezvénybiztosítókat a rendelettel ellentétesen a panaszos ülésterembe történő beengedésére utasítsák.

A beszerzett adatok szerint bár a jelzett időben az önkormányzatnál ügyfélfogadás volt, azonban a panaszos által megnevezett személyekre – jegyző, sajtóreferens – az ügyfélfogadási idő nem vonatkozik, továbbá feladatukból adódóan a testületi ülésen vettek részt, a panaszost fogadni nem tudták. Az intézkedő rendőröknek nincs jogköre a képviselő-testületi ülést megszakítani, onnan résztvevőket kihívni.

Figyelemmel a fentiekre – miután a beszerzett információk alapján nem volt intézkedésre okot adó körülmény – G. F. r. százados a r. alezredes álláspontja szerint helyesen járt el, amikor jogalap hiányában intézkedést nem kezdeményezett.

A r. százados a nyilatkozata és az intézkedésről készített videofelvétel tanúsága szerint valamennyi jogorvoslati fórumot és a jogorvoslatra nyitva álló határidőket is közölte a panaszossal, aki azt megértette.

A kifejtettek alapján a r. alezredes az intézkedés mellőzését jogszerűnek, szakszerűnek találta, rendőri mulasztást a fentiek alapján nem tárt fel.

A r. alezredes előadta továbbá, hogy a Testület kérte a Városházán található kamerafelvétel beszerzését, azonban ezzel kapcsolatban előadja, hogy figyelemmel a bűncselekmény, vagy a szabálysértés hiányára, nincs jogszabályi felhatalmazása a keletkezett felvétel lefoglalására. Mindezekon túl figyelemmel az adatvédelmi szabályokra a felvétel minden valószínűség szerint a megkeresés kézhezvételéig megsemmisítésre került.

Előadta továbbá, hogy az EDR rádióforgalmazás hangfelvételét, figyelemmel arra, hogy a rögzítés és az adatkérés kézhezvétele között 30 nap eltelt, nem áll módjában megküldeni, hiszen a hatályos rendelkezések értelmében a hanganyag törlése megtörtént.

2) G. F. r. százados 2013. február 12-én kelt – a Testület megkeresésére írt – jelentésében előadta, hogy 2012. december 15-én sem a panaszossal, sem más személlyel szemben nem történt rendőri intézkedés. A fenti időben volt ügyfélfogadási idő, de az emeleti szinten dolgozók a testületi ülésen vettek részt, így nem tudták fogadni a panaszost. A r. százados a Testület azon kérdésére, hogy mit tett annak érdekében, hogy a panaszos bebocsátást nyerjen a Városházára ügyei elintézése és a testületi ülésen való részt vétel céljából, válaszolva elmondta, hogy a panaszos bebocsátása érdekében nem tett semmit, mivel annak nem volt jogalapja.

A városházán a S. G. közterület-felügyelővel, M. T. biztonsági őrrrel, valamint a jegyző titkárnőjével (a nevére már nem emlékszik, igazoltatására nem került sor). A fent említett személyek egyöntetűen azt állították, hogy a panaszos nem tud az emeleten ügyet intézni, valamint nem engedik fel az emeletre, a testületi ülést zárt láncú videón keresztül nézheti.

A panaszost a fentiek alapján arról tájékoztatta a r. százados, hogy a rendőrségnek nincs az ügygel kapcsolatban illetékessége, illetve hatásköre. A helyszínen megtapasztalt körülmények alapján szabálysértés, illetve bűncselekmény gyanúja nem merült fel. A panaszban említett három személlyel (egy közterület-felügyelő és két biztonsági őr) szemben nem történt rendőri intézkedés.

3) A rendőrség megküldte a panaszolt eseményekről készült 11 perc hosszúságú rendőrségi videofelvételt.

Két rendőr érkezik az épületbe, ahol a panaszos két biztonsági őr mellett és egy sötét nadrágot, fehér inget és sötét felsőruházatot és a nyakába akasztva egy jelvényt viselő férfi (véltetően a közterület-felügyelő) várja. A rendőr (G. F. r. százados) ezek után tájékoztatja a panaszost az Rtv. 20. § (2) bekezdésében meghatározottakat.

A panaszos elmondja, hogy a három férfi törvényi felhatalmazás nélkül a személyi szabadásában és a közérdekű adatok megismerésében akadályozza, és az ügyei intézésében is korlátozzák, noha ügyfélfogadási nap is van. A férfiakat azért rendelte ide a polgármester, hogy meg akadályozzák a panaszost abban, hogy részt vegyen a testületi ülésen. Ezután felmutat egy levelet, amit a közigazgatási és igazságügyi államtitkár írt, amiben véleménye szerint az állapították meg az adatvédelmi biztos állásfoglalása után, hogy az önkormányzati rendelet teljes mértékben alkotmány- és törvénytörő. A kormányhivatal már a novemberi levelében tájékoztatta arról a panaszost, hogy felszólította a M. város önkormányzatát, hogy a jogsértő állapotot szüntesse meg, ennek ellenére a panaszost a mai nap is feltartóztatták a polgármester utasítására. A panaszos álláspontja szerint felmerül a hivatali visszaéléshez gyanúja is, ráadásul a polgármesternek tettenéréskor „nincs is mentelmi joga”. Ezután a rendőr áttanulmányozza a panaszos által átadott iratot, majd megkérdi a panaszost, hogy milyen ügyeket szeretne az emeleti részen intézni. A panaszos elmondja, hogy a jegyző titkárságával, a sajtóreferenssel és a pénzügyi osztállyal szeretne beszélni, és a testületi ülésen

szeretne részt venni. Ezt követően a rendőr közli, hogy tudomásul veszi a panaszos által elmondottakat, most elmegey tájékozódni, majd a közterület-felügyelővel elhagyja a helyszínt.

A következő 4 percben a kamera a földet veszi, majd megjelenik a r. százados, aki félrehívja az egyik biztonsági őrt és valamiről beszél vele, de a beszélgetésük tartalma nem hallható. Amikor visszatér a r. százados, közli a panaszossal, hogy tájékozódott a jegyző titkárságán, meghallgatta a közterület-felügyelőt, és a biztonsági őrök közül a vezetőt. A rendőr közli, hogy ugyanaz a helyzet van, mint két éve minden egyes testületi ülésen, ő úgy látja, hogy a rendőrségnek most sincs jogköre intézkedni ebben a helyzetben, mint ahogyan ezt a Testület is megállapította több alkalommal. Ezen határozatokból a panaszos is kapott. Tehát a fentiek alapján nem tudja a rendőr őt bejutatni az ülésre, és a helyszíni adatok alapján álláspontja szerint nem merült fel sem szabálysértés, sem bűncselekmény gyanúja. Azzal kapcsolatban, hogy a nyilvánosságot a televízió keresztül biztosítják az intézményben, tájékoztatja, hogy megértette a kormányhivatal levelét, tájékoztatást is kért ez ügyben a titkárságon, de ott érdemben nem tudtak nyilatkozni ebben a kérdésben, aki pedig tudna nyilatkozni, az már a képviselő-testületi ülésen van. A rendőr kijelenti, hogy ő nem fogja az ülést megzavarni, a panaszos a zárt láncú televíziós hálózaton meg tudja nézni az ülést. Az ügyek intézésével kapcsolatban tájékoztatja a panaszost, hogy az által megjelölt személyek az ülésen vesznek részt. Erre a panaszos közli, hogy a titkárnővel beszélhet, időpontot tudna egyeztetni. A rendőr erre azt válaszolja, hogy akkor telefonáljon és kérjen időpontot.

A panaszos ezután megkérdi, hogy akkor hova, melyik hivatalhoz kell fordulni, hogy valami végre történjen a törvénytelenések ügyében. Ezután a panaszos ismét elmondja az érveit, szerinte nincs olyan felhatalmazás, ami felruházná azzal a jogkörrel a közterület-felügyelőt, hogy lezárja az épületet ügyfélfogadási napon. Ezt a Testület is kimondta. Erre a rendőr válaszként elmondja, hogy a Testület eddig öt alkalommal állapította meg, hogy nem történt alapjogsértés. A panaszos erre közli, hogy ez nem így van, a Testület azt is megállapította, hogy nincs jogszabályi felhatalmazása a közterület-felügyelőnek erre, benne van a közterületesekről szóló törvényben, hogy csak a képviselő-testület rendelkezése alapján van ilyen jogköre. A közterület-felügyelő itt hivatalos személyként törvénytelenül cselekszik.

A r. százados újra elmondja, hogy ő nem észlelt bűncselekményt, vagy szabálysértést, illetve olyan dolgot nem észlelt, amire a rendőrségnek hatásköre lett volna. A jelen eseményről videodokumentáció készült, illetve jelentés is fog készülni, amennyiben az intézkedés, illetve az intézkedés elmulasztása miatt panasszal kíván élni a panaszos, akkor 8 napon belül panasszal élhet a Testületnél, a rendőrkapitányságon vagy az ügyészségen. Ezután megkérdi, hogy segíthet-e még valamiben. A panaszos közli, hogy eddig se számíthatott segítségre. A rendőr rákérdez, hogy tudomásul vette-e a panaszos a közlését, az igenlő válasz után pedig köszön és távozik.

III.

1) A Testület a tényállás tisztázása érdekében figyelemmel volt a Megyei Kormányhivatal egy korábbi eljárásban (FRPS/589/2011.Pan) adott tájékoztatásra is. A rendelkezésre bocsátott dokumentumokból az alábbiak állapíthatók meg.

A Megyei Kormányhivatal főigazgatója 2012. április 2-án kelt levelében a Testület megkeresésére reagálva előadta, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörben

nem vizsgálja a közterület-felügyelők és a jegyző, mint a polgármesteri hivatal vezetője közötti feladatellátással kapcsolatos kérdéseket. A kormányhivatal a konkrét esetről információval nem rendelkezik. Utalt rá továbbá, hogy a panaszos a nyilvánosság kérdéskörével összefüggésben több éve rendszeresen fordul kérdéseivel, kifogásaival a hivatalhoz is.

A Ktf. tv. 1. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testületnek lehetősége van arra, hogy önálló intézményi keretek között működtesse a közterület-felügyeletet, ilyen esetben saját önkormányzati rendelettel elfogadott szervezeti és működési szabályzatban határozza meg a felügyelet feladatait. Amennyiben valamely költségvetési szerv, akár a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységeként kívánja működtetni a közterület-felügyeletet ellátó közterület-felügyelőket, a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában, illetve a polgármesteri hivatal működését szabályozó ügyrendben történik a felügyelet szabályozása. Az SZMSZ határozza meg a közterület-felügyelet szervezetben történő elhelyezését. Egyes feladatait a közterület-használatról szóló 19/1995. (VI. 19.) önkormányzati rendelet szabályozza. A M. városi önkormányzat SZMSZ-e szerint a közterület-használattal összefüggő feladatkört a Városfejlesztési Osztály Üzemeltetési csoport látja. A felügyelők munkaköri feladatait a munkahelyi felettes által elkészített munkaköri leírás rögzíti.

Az Ötv. 36. § (2) bekezdése alapján a polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti. Az SZMSZ szerint a közterület-felügyelők utasítást a közvetlen felettesüktől, a Városfejlesztési Osztály Üzemeltetési csoportjának vezetőjétől kaphatnak.

Arra vonatkozó kérdésre, hogy a M. városi közterület-felügyelők a konkrét panaszügyben kitől, milyen utasítást kaptak, nem tudott a kormányhivatal információt nyújtani.

Az SZMSZ 12. § (1) bekezdés szerint a képviselőtestület tanácskozásának céljára kijelölt helyiségben az ülés tartama alatt [...] az akkreditált médiaszolgáltatók képviselői tartózkodhatnak. Az akkreditáció feltételeit az önkormányzat képviselő-testülete külön nem szabályozza, a polgármesteri hivaltól kapott tájékoztatás szerint a jogalkalmazás során az akkreditációt a kifejezés jelentése szerinti értelemben használják, azaz a médiaszolgáltatók képviselői képviselői joguk hitelt érdemlő igazolását követően részt vehetnek a képviselő-testület ülésén.

Az Ötv. 38. § (1) bekezdés szerint a képviselő-testület egységes hivaltal hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. A polgármesteri hivatal ellátja a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott feladatokat. Az SZMSZ 29. § (4) bekezdés b) pontja az ülések előkészítésével kapcsolatos feladatokat a polgármesteri hivatal feladatkörébe utalja, ebből következően az akkreditációval kapcsolatos eljárás lefolytatása is ebbe a körbe tartozik. A polgármesteri hivatalban a médiaszolgáltatók képviselői az ülés előtt igazolják jogosultságukat.

Önkormányzat épületében a kép- és a hangfelvétel készítése a Ptk.-ban szabályozott személyiségi jogok hatálya alá tartozik, amelyet a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében nem vizsgál.

Az információs jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Inf.tv.) hatálya alá tartozhat a kép- és hangfelvétel is, mint adat, amennyiben az információként kezelhető. Az Inf.tv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől így különösen a hatáskörre, illetékességre szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

A Ktf. tv. 179. § alapján közérdekből nyilvános adatnak minősül a kormánytisztviselő neve, a kormánytisztviselő állampolgársága, a kormánytisztviselőt alkalmazó államigazgatási szerv neve, a kormányzati szolgálati jogviszony kezdete, a kormánytisztviselő jelenlegi besorolása, besorolásának időpontja, a kormánytisztviselő munkakörének megnevezése és a betöltés időtartama, a kormánytisztviselő vezetői kinevezésének és megszűnésének időpontja, a címadományozás adatai, a kormánytisztviselő illetménye. A felsorolásból megállapítható, hogy a köztisztviselőről készült kép, illetve köztisztviselővel készített hangfelvétel nem tartozik a közérdekű adatok nyilvánossága hatálya alá. Kizárólag az érintett hozzájárulásával lehet a kép- és hangfelvételt nyilvánosságra hozni.

Az önkormányzati épületben kép- és hangfelvétel készítése a hivatal vezetője, a jegyző hozzájárulásával történhet. Kivétel ez alól a képviselő-testület üléseiről készült kép és hangfelvétel, mert az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés alapján mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

A képviselő-testületi ülések nyilvánosságának biztosítása tekintetében megállapítható, hogy M. város képviselő-testületi üléseit a helyi televízió közvetíti, az előterjesztések és a jegyzőkönyvek a város honlapján láthatók. A nyilvános képviselő-testületi ülésen történt események, a működés folyamata, a döntéshozatali eljárás, a döntések tartalma az érdeklődők számára megismerhetők. Az elmúlt hat évben a panaszos által benyújtott beadványok sokasága ellenére megállapítható, hogy a hivatalhoz lakossági bejelentések a M. városi képviselő-testületi ülések nyilvánosságával összefüggésben nem érkeztek. Ellenérvként nem állítható, hogy az önkormányzat működése kizárólag a panaszost érdekelné. A nyilvánosság biztosítása nem csupán számára kiemelt jogintézmény az önkormányzati munka átláthatósága szempontjából, azt azonban a bejelentőnek el kellene fogadnia, hogy az önkormányzat működése meghatározott rendben képes a feladatellátás eredményességét és hatékonyságát biztosítani.

A nyilvánosság biztosítása nem azonos az ülések ideje alatt a képviselő-testület üléstermében való jelenlét lehetőségével. Nem tekinthető jogsértőnek az, hogy az ülés nyomán követésére a polgármesteri hivatal előcsarnokában kialakított televíziós készüléken biztosítanak lehetőséget.

A M. városi SZMSZ biztosítja a médiaszolgáltatók számára a képviselő-testület üléstermében való jelenlétet az ülése alatt, a rendelet a felvételkészítést, az ülés közvetítését nem korlátozza.

Emellett a további érdeklődők számára a zártláncú televízió-csatornán keresztül egyenes, vágatlan – a Polgármesteri Hivatal egy, erre a célra kialakított helyiségébe történő – sugárzásával biztosítja a nyilvánosságot. A megoldás a helyi választópolgárok és egyéb személyek között nem tartalmaz megkülönböztetést. Mindezek alapján a jelenlegi jogszabályi rendelkezések szerint az SZMSZ előírásainak maradéktalan megvalósulása esetén a nyilvánosság biztosítása nem vitatható.

Az Alkotmánybíróság 57/2000. (XII. 19.) AB döntése, – amelynek alapjául szolgáló ügyben a képviselő-testület ülésén készült hangfelvétel, a szavazógéppel történő szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes lista nem képviselők által történő megismerhetőséget az önkormányzat rendelete korlátozta, – iránymutató lehet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testületi ülésen részt vevő személyek jogosultak arra, hogy felvételt készítsenek, illetve az elkészített felvételeket, valamint a szavazógéppel történő szavazás eredményét megismerjék. A szavazógéppel összefüggésben, de valamennyi technikai eszközre kiterjeszhetően hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a modern tömegmédia korszakában a képviselő-testület tagjai tevékenysége feletti demokratikus kontroll a technikai lehetőségekkel hatékonyabban valósítható meg. Az önkormányzati képviselők ilyen minőségükben végzett tevékenységükért ugyanis felelősséggel tartoznak választóik felé.

A politikai felelősség alapfeltétele, hogy az érdeklődők tisztában lehessenek azzal, hogy képviselőik a közösséget érintő ügyekben milyen álláspontot foglaltak el, Vagyis, hogy valóban választóik érdekeit, a helyi közakaratot képviselték-e.

A Testület megkeresése arra vonatkozóan kért választ, hogy az ügyfélfogadási időn túl a személy- és vagyonörök milyen szabályok szerint engedik be a lakosságot az épületbe, bejárásuk mennyiben korlátozott.

Konkrét információval erről a kormányhivatal nem rendelkezik, azonban szakmai álláspontja szerint az ügyfélfogadáson kívül a polgármesteri hivatalba történő „bejárás” a lakosok tekintetében korlátozható. A munkaidő és a munkarend tekintetében a Ktf. tv. szabályai szerint a munkáltatói jogkört gyakorló vezető, a jegyző, illetve a képviselő-testület jogosult szabályokat meghatározni.

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

A 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 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 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 kérdéses napon (ami csütörtökre esett) az épület egyéb részeibe sem lehetett bejutni sem látogatási, sem ügyintézési céllal, mert ügyfélmentes nap volt.

A polgármester előadta, hogy a képviselő-testületi ülés rendjének fenntartása az ő feladata. Erről rendelkezik az SZMSZ, ami Ötv.-vel 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 az alábbi rendelkezéssel: „A nyilvánosság biztosítható a képviselő-testületi ülésen való részvétellel, vagy a képviselő-testületi üléssel egyidejűleg, a képviselő-testület ülésének zárláncú televízió csatornán keresztül, egyenes, vágatlan – a Polgármesteri Hivatal egy, erre a célra kialakított helyiségébe történő – sugárzásával.” 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 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 rendőrségtől kapott felvilágosítás alapján – figyelemmel a panaszolt intézkedés idején hatályos a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM

rendelet (továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) rendelkezéseire – a panaszos kifogásaival összefüggésben az alábbi megállapításra jutott.

A vizsgálat során a Testület megállapította, hogy a rendőri intézkedések érintették a panaszosnak a Magyarország Alaptörvénye Szabadság és Felelősség fejezetének XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát az alábbiak szerint.

1) A Testület először a bejelentés kapcsán vizsgálta a rendőrség intézkedési kötelezettségét.

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 Szolgálati Szabályzat 3. §-a az Rtv. előírásait a következőkkel egészíti ki: bűncselekmény vagy szabálysértés észlelése, valamint a közbiztonságot, a közrendet, az államhatár rendjét, a polgárok személyét vagy javait sértő vagy fenyegető veszélyhelyzet esetén, illetőleg ha ilyet hoznak tudomására, a rendőrt intézkedési kötelezettség terheli.

A konkrét esetben a panaszos a rendőrségen arról tett bejelentést, hogy az önkormányzat épületében nem engedik be az ülésterembe, személyi szabadságában korlátozzák. Ennek elhárítása érdekében kért rendőri segítséget.

A Testület megítélése szerint a panaszos által tett bejelentés felvetette annak a gyanúját, hogy a biztonsági őrök, illetve a közterület-felügyelő 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 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.

2) Azzal összefüggésben, hogy a városházán a bejelentés kapcsán megjelent rendőrök intézkedési kötelezettségük teljesítésekor megfelelő gondossággal jártak-e el, a Testület az alábbiakat rögzíti.

A rendőri jelentés szerint az intézkedő r. őrnagy először a bejelentőt, majd a biztonsági őröket és a közterület-felügyelőt nyilatkoztatta a bejelentés okáról, illetve a történetéről. A helyszíni meghallgatások alapján megismert történeti tényállás fényében a rendőrök számára nem nyert megerősítést a panaszos azon állítása, hogy sérelmére az őrök jogellenes cselekmény követtek el, ezért a r. őrnagy nem kezdeményezett intézkedést, ezt közölte is a jelenlévőkkel, tájékoztatta továbbá a panaszost a panaszjog gyakorlásának módjairól.

A csatolt videofelvétel szintén azt rögzíti, hogy a r. őrnagy a bejelentéssel összefüggésben először a panaszost, majd az egyik közterület-felügyelőt hallgatta meg. A panaszos előadta, hogy sérelmére bűncselekményt valósítottak meg: egyrészt hivatali visszaélést követtek el a biztonsági őrök, másrészt személyi szabadságában korlátozták, harmadrészt a közérdekű adattal visszaélés is felmerülhet. Hivatkozott rá, hogy a közterület-felügyelőknek nincs jogszabályi felhatalmazása az intézkedésre, mivel a képviselő-testület nem rendeletben szabályozta a kérdést, csak egy határozatot hozott, ami a polgármestert felhatalmazta arra, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket. A közterület-felügyelő elmondta, hogy aznap valóban van ügyfélfogadás, de a testületi ülés miatt az az emeleten szünetel és csak egyeztetett időpontban hagyatéki tárgyalásra érkezőket engedik fel, illetve a testületi ülésre meghívóval rendelkező személyeket. A panaszos nem tartozik ahhoz a személyi körhöz, akik az SZMSZ szerint az ülésen részt vehetnek és ezért nincs is meghívója, ő az ülést a zárt láncú közvetítésen nézheti meg, illetve amennyiben ügyet akart intézni, azt a földszinti irodákban megetheti.

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 gyanúsítással 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 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 rendelkezésére álló információk alapján nyilvánvalóan megalapozatlannak kell-e tekinteni azt a rendőrségi helyzetértékelést, amely szerint jogellenes cselekmény gyanúja nem volt megállapítható.

a) E körben a Testület anélkül, hogy az Ötv. részletes elemzésébe bocsátkozna, szükségesnek tartja az alábbiak rögzítését a képviselő-testület működése kapcsán.

Az Ötv. kommentárja a következőket rögzíti: a törvény „a 12-18. §-hoz fűzött indokolás szerint a képviselő-testület működésének, döntéshozatalának alapkérdéseit szabályozza, amelyek a törvényesség, az önkormányzati értékek, a demokratikus működés érvényesítését, a nyilvánosságot, a kisebbségi vélemények figyelembe vételét szolgálják. Minden más működési, eljárási szabályt a képviselő-testület maga határoz meg. Az Ötv. keretjellegeből adódóan tehát kevés a kötelező szabály. Így a testületi ülés összehívásának és vezetésének részletes szabályait – a helyi sajátosságoknak megfelelően – a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben a képviselő-testület állapítja meg. Az ülés összehívása általában írásos meghívó megküldésével történik, de főleg kisebb településeken, valamint a rendkívüli ülések összehívása esetén telefonon vagy személyesen is történhet. A meghívó tartalmazza az ülés helyét, időpontját a tervezett napirendeket és azok előadóit. A meghívót a polgármester írja alá. Általában az előterjesztéseket is csatolják a meghívóhoz. A Szervezeti és Működési Szabályzatok meghatározzák, hogy hány nappal előbb kell a meghívót és az előterjesztéseket kiküldeni, ezzel biztosítható a képviselők felkészülése a döntéshozatalra. A polgármester a képviselő-testület minden ülésére a képviselőket és a Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározott állandó meghívottakat hívja meg, valamint azokat, akiknek a meghívását törvény kötelezővé teszi számára. Ilyen kötelezettsége ered az Ötv. 12. § (7) bekezdéséből, mely szerint tanácskozási jog illeti meg a helyi kisebbségi szószólót a képviselő-testület ülésén, ebből eredően az ülésekre meg kell hívni. Az állandó meghívottak között szerepelnek általában a helyi állami és gazdálkodó szervezetek, valamint a lakossági önszerveződő közösségek vezetői, akik jelenlétére a testület rendszeresen számít és úgy ítéli meg, hogy szükséges. A testület ülésén állandó jelleggel részt vesz a jegyző, a jelenlétét a törvényben meghatározott feladatainak ellátása kívánja meg és teszi szükségessé.”

A M. városi önkormányzat SZMSZ-ének 12. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[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 mediaszolgáltatók képviselői, valamint a meghívottak tartózkodhatnak. A nyilvánosság biztosítható a képviselőtestületi üléssel egyidejűleg, a képviselő-testület ülésének zárt láncú televízió-csatornán keresztül egyenes, vágatlan – a Polgármesteri Hivatal egy, erre a célra kialakított helyiségébe történő – sugárzásával.” A 9. § (4) bekezdése értelmében „a képviselő-testületet a polgármester, akadályoztatása esetén az alpolgármester hívja össze; a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztségek egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetén a képviselő-testületet a legidősebb képviselő hívja össze.”

A fentiekből kitűnik, hogy a képviselő-testületi ülés megtartásának, összehívásának részletes szabályait az önkormányzat rendeletben szabhatja meg az Ötv. keretei között. A M. városi önkormányzat hivatkozott rendelete taxatíve felsorolja azon személyeket, akik a tanácssteremben tartózkodhatnak (a sajtó képviselői közül csupán a sajtó előzetesen akkreditált munkatárai), 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 megküldésével,

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 a biztonsági őrök és a közterület-felügyelő tevékenységére vonatkozó szabályokat az alábbiak szerint vette figyelembe.

b) 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.

Az SzVMt. 26. §-ának (1) bekezdés a) és d) pontja alapján a vagyonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során jogosult a területre belépő vagy az ott tartózkodó személyt kiléte igazolására, a belépés, illetőleg a tartózkodás céljának közlésére, jogosultságának igazolására felhívni, ennek megtagadása vagy a közölt adatok nyilvánvaló valótlansága esetén – a megbízó eltérő rendelkezésének hiányában – az érintett belépését, ott-tartózkodását megtiltani, és távozásra felszólítani; továbbá a jogsértő személyt magatartása abbahagyására felhívni.

Az önkormányzat épületében (vagy a képviselő-testület ülésén) a rend fenntartása nem a rendőrség feladata, arról maguk az önkormányzatok kötelesek gondoskodni. (A súlyos alapjogi korlátozással járó, és ennek alapján végső eszköznek tekinthető rendőri beavatkozásra csupán a közrend, illetve a közbiztonság veszélyeztetése vagy sérelme esetén kerülhet sor a körülmények gondos mérlegelését követően.)

Jelen ügyben a biztonsági őrök – az SzVMt. alapján – a rend fenntartásáért voltak felelősek. A kérdéses napon ügyfelfogadás a testületi ülés ideje alatt szünetelt az emeleti szinten, csak a hagyatéki tárgyalásra, illetve a testületi ülésre meghívóval érkezők mehettek oda fel. A lenti szinten az ügyfelfogás szerint lehetett egyébként ügyeket intézni. Az őrök az SZMSZ előírásainak akartak érvényt szerezni akkor, amikor a panaszost nem engedték fel az ülésteremhez, minthogy egyébként az SZMSZ idézett rendelkezése a testületi ülésen részvételt speciális alanyi kör számára teszi lehetővé, amelybe a panaszos nyilvánvalóan nem tartozott bele. Ahogyan az a tevékenységük sem volt jogellenes, hogy a panaszost nem engedték be a polgármesteri hivatal fenti hivatali helyiségeibe. Mindemellett a rendelkezésre álló iratokból, felvételtől az is kitűnik, hogy a panaszos a hivatal alsó szintjén, előterében való szabad mozgásban nem volt korlátozva, ott az erre kijelölt helyiségben megtekinthette volna a testületi ülést.

A Testület megítélése szerint a biztonsági őrök magatartása a konkrét helyzetben nem volt jogellenes, a panaszost a rájuk bízott feladat teljesítése érdekében, törvényesen akadályozták meg az épület emeleti szintjére való bejutásba. Az őrök által tanúsított – és a panaszos által sérelmezett – magatartás tehát nem volt alkalmas arra, hogy bármiféle jogellenes cselekmény gyanúját felvesse, így a rendőrök oldalán bizonyosan nem generált intézkedési kötelezettséget.

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

c) A közterület-felügyelő eljárási jogosultságait a vonatkozó joganyag az alábbiak szerint rendezi.

A Ktf. tv. 1. § (5) bekezdése szerint a feladatkörében eljáró közterület-felügyelő hivatalos személy. A 3. § értelmében a felügyelő feladatait az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén, valamint az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett tömegközlekedési eszköz szerződészerű használatának ellenőrzése során látja el. A 8. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a felügyelő köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a feladatkörébe tartozó jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely a feladatkörébe tartozó ügyben beavatkozást tesz szükségessé.

A 22. § (1) bekezdése szerint „a felügyelő a vagyonvédelmi feladatainak ellátása során – a képviselő-testület rendelkezésére – az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyont (épületet, építményt, tömegközlekedési eszközt, járművet vagy más dolgot) véd, őriz, illetve közbiztonsági szempontból ellenőriz.” A felügyelő ezen feladatainak ellátása során az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő területet, épületet vagy építményt lezárhatja, az oda illetéktelenül belépni kívánó személyt igazoltathatja, belépését megakadályozhatja, valamint az illetéktelenül ott tartózkodókat igazoltathatja és eltávolíthatja.

Jelen esetben a rendelkezésre álló iratokból és felvételből kitűnik, hogy a közterület-felügyelő a panaszost nem engedte be az ülésterembe, illetve az épület felső emeletén elhelyezkedő hivatali helyiségekbe, ott ugyanis a helyi gyakorlat szerint csak a hivatal dolgozói tartózkodhatnak az ülés ideje alatt, kivéve, ha előre egyeztetett időpontban hagyatéki tárgyalásra érkeztek az ügyfelek.

A rendőrségi hivatkozások szerint a közterület-felügyelő e tevékenységre, azaz a panaszos belépésének megakadályozására, a Ktf. tv. 22. §-a alapján jogosult volt. A hivatkozott joganyag azonban csupán akkor teszi a közterület-felügyelők kötelezettségévé a vagyonvédelmi feladatok ellátása körében- az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyon védelmét, őrizetét, illetve ellenőrzését, és e körben csak akkor ruházza fel a 22. § (2) bekezdésében meghatározott jogosítványokkal, ha erről az önkormányzat képviselő-testülete rendeleti formában jogszabályt alkotott. Ezt – azaz a rendeleti formát – erősíti meg Mhő.tv. 8. § (1)-(2) bekezdése, illetve a 143. § (4) bekezdés d) pontja, ami felhatalmazza a helyi önkormányzatokat, hogy rendeletben szabályozza az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Jelen esetben sem a jegyző, sem a kormányhivatal, sem a rendőrség által hivatkozott jogszabályok – így az SZMSZ vagy a közterület-használatról szóló 19/1995. (VI. 19.) önkormányzati rendelet – nem tartalmaznak olyan konkrét jogszabályi rendelkezést, amely a helyi közterület-felügyelők kötelezettségévé tenné a Ktf. tv. 22. §-ban meghatározott vagyonvédelmi feladatokat, illetve amely e körben rögzítené, hogy a közterület-felügyelők

feladata annak biztosítása, hogy a képviselő-testületi ülésen csak az SZMSZ-ben meghatározott személyi kör vegyen részt.

Tekintettel arra, hogy nincs olyan helyi jogszabályi rendelkezés, amely a közterület-felügyelők hatáskörébe utalná az önkormányzati vagyon illetően védelmével kapcsolatos feladatok ellátását, a Testület a konkrét esetben arra a következtetésre jutott, hogy a közterület-felügyelő jogszabályi felhatalmazás nélkül intézkedett akkor, amikor a panaszosnak a képviselő-testület ülésére való bejutása megakadályozásában részt vett.

Mindezek alapján a Testület álláspontja szerint a közterület-felügyelő magatartása – felhatalmazás hiányában – alkalmas volt arra, hogy jogellenes cselekmény elkövetésének a gyanúját alapozza meg. Ezért a Testület megvizsgálta, hogy mely konkrét cselekmények vonatkozásában állhatott fenn az a minimális szintű gyanú, amely a rendőrök oldalán intézkedési kötelezettséget keletkeztethetett.

d) A panaszos beadványában a hivatali visszaélés és a személyi szabadság megsértése bűncselekményekről, valamint a közérdekű adatokkal való visszaélésről tett említést, amelyekkel összefüggésben a gyanú fennállását a Testület is indokoltnak tartotta megvizsgálni.

(i) A panaszos által a bejelentésben megjelölt egyik bűncselekményi tényállás a személyi szabadság megsértése volt. A panaszos állítása szerint azzal, hogy őt a biztonsági őrök, illetve a közterület-felügyelő nem engedte fel a városháza emeleti részére, megvalósították a Btk. 175. §-a szerinti személyi szabadság megsértése bűncselekményét.

A Btk. 175. §-a szerint a személyi szabadság megsértésének büntetést követi el az, aki mást a személyi szabadságától megfoszt.

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 tehát nem volt nyilvánvalóan alaptalan a rendőrök azon álláspontja, miszerint nem történt bűncselekmény.

Mindezek alapján a Testület álláspontja szerint nem valósítottak meg jogellenes mulasztást a rendőrök akkor, amikor a panaszos bejelentése nyomán a közterület-felügyelővel szemben nem intézkedtek a személyi szabadság megsértése miatt, így a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának sérelme ebben a vonatkozásban nem következett be.

(ii) A panaszos által a bejelentésben megjelölt másik bűncselekményi tényállás a hivatali visszaélés volt.

A Btk. 225. §-a szerint a hivatali visszaélés büntettét követi el az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon, vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél.

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 panaszos által becsatolt felvételen látható, hogy a közterület-felügyelő eljárása alapjaként a képviselő-testületi határozatra hivatkozik, ami kétségessé teszi, hogy tudata átfogta az általa okozott joghátrány jogellenességének a lehetőségét. Anélkül, hogy a Testület állást kívánna foglalni a történetek büntetőjogi értékelése tárgyában, annyi leszögezhető, hogy a bűncselekmény megvalósulásának vagy meg nem valósulásának megítélése igen összetett feladat, számos jogszabály összeolvasását, számos körülmény feltárását és alapos értékelését teszi szükségessé.

A Testület ehelyütt megjegyzi, hogy noha az intézkedő rendőrtől nyilvánvalóan nem várható el, hogy egy több résztvevős, bonyolult jogi helyzetet a helyszínen, a felek előadása és a részére átadott hiányos dokumentáció alapján egyértelműen eldöntsön, illetve, hogy a helyi jogszabályokkal napi szinten tisztában legyen, nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a körülményt sem, hogy a panaszos ugyanezen okból korábban már számos esetben (el elmúlt három évben közel 10 alkalommal) kért rendőri intézkedést, és számos esetben került sor panaszeljárásra is ezen intézkedések miatt.

Mindezek alapján a Testület álláspontja szerint a rendőrségnek, ha máshonnan nem a Testület állásfoglalásaiból [az intézkedés idejéig meghozott állásfoglalások: 153/2012. (IV. 25.) számú állásfoglalás, 221/2012. (VI. 19.) számú állásfoglalás, 232/2012. (VII. 4.) számú állásfoglalás, 260/2012. (VIII. 22.) számú állásfoglalás, 307/2012. (IX. 13.) számú állásfoglalás], már tudomással kellett bírnia arról, hogy a közterület-felügyelőknek valószínűsíthetően nincs jogszabályi felhatalmazása ilyen jellegű tevékenységre, és így velük szemben felmerülhet a hivatali visszaélés rendőri intézkedéshez szükséges minimális gyanúja. Tekintettel arra, hogy a Testület nem az egyes rendőrök személyi felelősségét, hanem a rendőrséget, mint szervezeti egészet vonja vizsgálat alá, a Testület álláspontja szerint mulasztott a rendőrség, amikor nem kezdett intézkedést a közterület-felügyelővel szemben.

Mindezek alapján a Testület álláspontja szerint sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga amiatt, hogy a rendőrök nem szólították fel a közterület-felügyelőt arra, hogy

a jövőben tartózkodjon az ilyen jellegű magatartásról, mivel a vagyonvédelmi feladatokra nincs jogszabályi felhatalmazása.

Ugyanakkor a mulasztással okozott alapjogsérelem a Testület álláspontja szerint csupán csekély mértékű, mivel a panaszos helyzetén a közterület-felügyelővel szembeni intézkedés nem változtatott volna, mivel a biztonsági őrök a fentiek alapján alappal tartották távol a hivatal emeleti részétől.

(iii) A panaszos szerint továbbá a közérdekű adatokkal való visszaélés bűncselekményének gyanúja is felmerült.

A közérdekű adattal való visszaélésről a Btk. 177/B. §-a rendelkezik. Ennek (1) bekezdése szerint, aki 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 őrök, 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 videó közvetítés révén – hozzáférhetőek maradtak.

A fenti tényállás illetve a rendelkezésre álló tényadatok alapján 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 közterület-felügyelővel szemben nem intézkedtek a közérdekű adattal való visszaélés miatt, így a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának sérelme nem következett be.

Megjegyzi továbbá a Testület – ahogyan azt már korábbi 153/2012. (IV. 25.) állásfoglalásában is kifejtette –, hogy a rendőrség, mint jogalkalmazó szerv nem jogosult a jogszabályi előírások felülmérlegelésére, még akkor sem, ha a törvény, illetve más alacsonyabb rendű jogszabály, vagy más közjogi szervezetszabályozó eszköz közötti anomáliát észlel. A jogszabályellenes önkormányzati rendelet megsemmisítését csupán az önkormányzat törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 136. § (1) bekezdése alapján. Így a Testület álláspontja szerint az intézkedő rendőröknek nem volt felhatalmazása arra, hogy az SZMSZ rendelkezéseinek esetleges jogellenessége miatt a rendezvénybiztosítókat a panaszos ülésterembe történő beengedésére utasítsák.

V.

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, ami alapján a rendőrnek fel kellett volna szólítania a közterület-felügyelőt arra, hogy a jövőben tartózkodjon az ilyen jellegű magatartásról. A Testület álláspontja szerint nem valósítottak meg jogellenes mulasztást a rendőrök akkor sem, amikor a panaszos bejelentése nyomán a biztonsági őrökkel szemben nem intézkedtek, így a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának sérelme ebben a vonatkozásban sem következett be. Szintén nem sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga, amikor a rendőrök nem intézkedtek a közterület-felügyelőkkel szemben közérdekű adattal való visszaélés, illetve személyes szabadság megsértése miatt.

Ugyanakkor sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga, amikor a hivatali visszaélés gyanúja miatt a közterület-felügyelővel szemben nem intézkedtek a rendőrök.

Mindezekre tekintettel a Testület az Rtv. 93 § (2) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint döntött.

Budapest, 2014. március 26.

Dr. Lukács Tamás
elnök

Dr. Kozma Ákos
elnökhelyettes, előadó testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
testületi tag

Dr. Cservák Csaba
testületi tag

Dr. Wildner Domonkos
testületi tag