



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: FRP/556/2013/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

324/2013. (XI. 13.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) **panaszos**¹ 2013. július 29-én előterjesztett **panaszát** a 2013. november 13-án – dr. Kozma Ákos testületi tag távollétében – megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

e l u t a s í t j a .

A Testület megállapítása szerint a panasz elbírálására nincs hatásköre.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

I.

A panaszos 2013. július 29-én elektronikus úton terjesztette elő a panaszát, amelyet a 2013. augusztus 2-án előterjesztett beadványában aláírásával is megerősített.

A panaszos beadványában előadta, hogy 2013. július 17-én 8 óra 30 perc körüli időben a az Országos Rendőr-főkapitányság (továbbiakban: ORFK) Ellenőrzési Szolgálat Központi Panaszirodáján (továbbiakban: Panasziroda) járt meghatalmazottként iratismertetés céljából. A panaszos a kapuban szolgálatot ellátó civil ruhás személlyel közölte jövetele célját, miszerint dr. O. Zs. r. alezredest keresi. A civil ruhát viselő személy ekkor ismeretlen okból kérte, hogy a panaszos mutassa be a személyi igazolványát, ezután az adatgyűjtés okának, céljának és jogalapjának közlése nélkül feljegyezte a panaszos okmányában szereplő adatait. A panaszos álláspontja szerint a fentiek sértették a személyes adatok védelméhez fűződő és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát, és kérte a Testülettől a jogbiztonságot veszélyeztető eljárás kivizsgálását.

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

II.

A Testület a panasz kivizsgálása során, a tényállás pontosabb megismerése érdekében felvilágosítást kért a rendőrségtől a panaszolt intézkedésről, valamint megküldeni kérte az azzal kapcsolatos rendőrségi dokumentumokat, és a konkrét kérdésekkel összefüggésben a rendőrség álláspontját.

1) Dr. S. r. dandártábornok, az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának vezetője 2013. szeptember 9-én kelt átiratában a panaszos sérelmeivel összefüggésben az alábbiakról nyújtott tájékoztatást.

A panasz benyújtásának időpontjában a Panaszirodát – más ORFK szervekkel együtt – a B. városi ORFK objektumban helyezték el. Az állam működése, illetőleg a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos létesítmények köréről szóló 24/1997. (III. 26.) BM rendelet alapján a rendőrségi épületek a bennük elhelyezett szervek feladatkörére tekintet nélkül is kiemelten fontos létesítmények. Nyilvánvalóan nyomós érdek fűződik tehát ahhoz, hogy az ilyen épületekbe történő belépés csak kontrollált módon történhessen, illetve az objektum biztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekmény esetén biztosítsa a gyors és hatékony felderítést.

Vélhetően e megfontolásból alkotta meg azt a – kétségtelenül általános, és a személyes adatok kezelésére történő felhatalmazást kifejezetten nem tartalmazó, az Rtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt – rendelkezést az Országgyűlés, hogy „a rendőrség a védett középületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében a be- és kilépésre az ott elhelyezett szerv vezetőjével egyetértésben szabályokat állapíthat meg”. E rendelkezés általános felhatalmazást ad arra, hogy a rendőrség a rendőrségi objektum vonatkozásában a be- és kilépő személyeket ellenőrizze.

Az épületbe történő be- és kilépés, illetve bent tartózkodás szabályai egységesen vannak kialakítva, azok tartalmát nem a Panasziroda állapította meg. Az objektumba történő be- és kiléptetést sem a Panasziroda végzi.

A kapuszolgálatot ellátó személyek nem a rendőrség állományában teljesítenek szolgálatot, feladatukat az S. Zrt.-vel kötött magánjogi szerződés alapján látják el. Így a panaszos által előterjesztett kérelem álláspontja szerint nem tekinthető az Rtv. 92. § (1) bekezdés szerinti panasznak.

2) Az illetékes rendőri szerv megküldte a Rendőrségi Igazgatási Központ épületébe történő be- és kiléptetés szabályairól, a belső rend és biztonság fenntartásáról szóló 18/2004. (VI. 22.) ORFK intézkedést (továbbiakban: ORFK intézkedés) és a Magyar Köztársaság Rendőrsége nyílt épületeibe történő be- és kiléptetés szabályairól, a belső rend és biztonság fenntartásáról szóló 48/2008 (Ot.28.) ORFK utasítást (továbbiakban: ORFK utasítás).

III.

A Testület először azt vizsgálta, hogy a panaszbeadvány elbírálására rendelkezik-e hatáskörrel.

A panaszos kifogásolta, hogy a kapuban található személy az adatgyűjtés okának és céljának közlése nélkül feljegyezte az okmányaiban feltüntetett adatokat.

A rendőrségi iratok szerint a kapuban szolgálatot teljesítő biztonsági őr nem a rendőrség állományának a tagja, hanem az S. Zrt. alkalmazottja, aki a rendőrséggel kötött magánjogi szerződés alapján látja el feladatát.

A Testület hatáskörét a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 92. § (1) Akinak a IV-V. Fejezetben – a 46/A-46/C. § kivételével –, valamint a VI. Fejezetben meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette, választása szerint

- a) panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy
 - b) kérheti, hogy - amennyiben a panasz elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá - panaszát a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően, az érintett rendőri szerv kiletétől függően
 - ba) az országos rendőrfőkapitány,
 - bb) a belső bűnmegeelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója vagy
 - bc) a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója
- bírálja el.

A 4/A. § (3) bekezdése szerint az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból, valamint a munka törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkavállalókból állhat.

A rendőrség tájékoztatása szerint a személy az S. Zrt. alkalmazottja, tehát közvetlenül nem áll jogviszonyban a rendőrséggel.

Mindezekre tekintettel a Testületnek nincs hatásköre a beléptetést végző vagyonőrre vonatkozó panasz elbírálására, mivel hatásköre csak az Rtv. hatálya alá és egyúttal a rendőrség állományába tarozó személyek magatartásának vizsgálatára terjed ki.

Felhívja ugyanakkor a Testület a panaszos figyelmét, hogy egyéb jogérvényesítési lehetőségek nyitva állnak előtte, így pl. fordulhat a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz, továbbá – akár a hatóság álláspontjának ismeretében – indíthat személyiségi jogi pert az ügyben.

2) Az Rtv. 6/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján ugyanakkor megjegyzi a Testület, hogy a be- és kiletetési rendszer szabályozása álláspontja szerint továbbra is aggályos az alábbiak szerint.

A rendőrségi átirathoz csatolták a hatályos rendőrségi szabályozókat a kérdéskörben.

A fentebb hivatkozott ORFK utasítás 2. pontja szerint az épületekbe – az utasítás eltérő rendelkezése hiányában – csak a jogosultságot igazoló okmánnyal (igazolvánnyal), illetve külön (szóbeli vagy írásbeli) engedéllyel lehet be- és kiletetni.

A 17. pont szerint a kivételként a 3; 5-16. pontokban meghatározott személyi körhöz nem tartozó személy olyan ügyben, amelyben érintett vagy képviselőként jár el, az eljáró szerv ügyfélfogadási, hivatali helyiségébe – az ügyfélfogadási idő, illetve a hivatali munkaidő alatt – a jogcím megjelölésével léphet be. Részükre egyedi azonosítóval ellátott eszközt vagy beléptető igazolványt kell átadni, illetőleg e személyeket a szerv vezetőjének engedélyével a

megjelölt helyiségbe kell kísérni vagy útbaigazítani. Kilépéskor a beléptetéskor használt eszközt vagy igazolványt az objektumőrnek át kell vennie.

A 19. pont szerint a helyi szerv vezetője köteles hivatali munkaidőben egy főt kijelölni a hivatásos, a fegyveres biztonsági őr, vagy a közalkalmazotti, illetve kormánytisztviselői állományból a be- és kilép személyek ellenőrzésére, a be- és kiléptetés szabályainak betartására. A feladat végrehajtására a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvényi feltételeknek megfelelő személy (továbbiakban: vagyonőr) is megbízható.

Az ORFK utasítás 30. pontja felhatalmazza és kötelezi az objektumparancsnokokat arra, hogy gondoskodjanak az utasításban foglalt elvek alapján – a helyi sajátosságokra tekintettel – az őrutasítások, valamint a be- és kiléptetésre vonatkozó szabályok átdolgozásáról, illetve kidolgozásáról.

Az ORFK intézkedés 12-14. pontjai szerint a Rendőrségi Igazgatási Központba be- és kilépni állandó, napi vagy bianco belépőkártyával, csoportos belépési engedéllyel, Rendőrségi Tudósítói igazolvánnyal, ügyész igazolvánnyal lehet. A napi belépőkártyát és a belépési engedélyt az objektumőr adja ki. Napi belépőkártya esetén a szervekhez érkező látogatót – a személyek azonosítása és adatainak a beléptető rendszerbe történő rögzítése után – a tárgynapon benttartózkodásra feljogosító napi belépő kártyával kell ellátni. A kártyának a beléptető rendszeren történt kezelését követően az épületbe kísérelővel beléphet. Az épületből történő kilépéskor a kísérelő személy a látogató belépő kártyáját a kiléptető rendszeren kezeli vagy az objektumőr részére leadja.

Az Rtv. 46. § (3) bekezdése értelmében a rendőrség a védett középületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében a be- és kilépésre az ott elhelyezett szerv vezetőjével egyetértésben szabályokat állapíthat meg. A védett középületnek nincsen törvényi meghatározása, ugyanakkor az állam működése, illetőleg a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos létesítmények köréről szóló 24/1997. (III. 26.) BM rendelet 1. §-a az állam működése szempontjából kiemelten fontos létesítménynek minősíti a rendőrségi épületeket.

A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (továbbiakban: Vagyontv.) 26. § (1) bekezdése szerint a vagyonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során jogosult: a) 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; b) a területre belépő vagy onnan kilépő személyt csomag, illetve menet-, szállítási okmány bemutatására felhívni [...].

A szabályozás áttekintése után megállapítható, hogy a beléptetés vonatkozásában fennálló helyzet eleve aggályos, mivel az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) 5. § (1) bekezdése szerint személyes adat – így a személyazonosító okmányban szereplő személyes adat is – akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Tekintettel arra, hogy a panaszban foglalthoz hasonló helyzetekben a hozzájárulás önkéntessége nem jön szóba (mivel közhatalmi jogosítvánnyal – a belépés megtagadásának lehetőségével – felruházott személy „igazolát” és mivel az igazolás megtagadásának eredményeként az érintett célját nem tudja megvalósítani, illetve nem tud – pl. az idézésre való megjelenésre irányuló – kötelezettségének eleget tenni), az ilyen jellegű adatkezelés csak törvényi rendelkezés esetén lehet jogszerű. Az Infotv. rendkívül szigorú szabálya még a törvényi felhatalmazás alapján alkotott rendeletben sem teszi lehetővé az adatkezelés előírását (kivéve az önkormányzati rendeleteket), tehát az a norma-láncolat, amely jelen esetben megalapozza az adatkezelést (az Rtv. felhatalmazása alapján alkotott BM rendelet, egy ehhez kapcsolódó ORFK utasítás), bizonyosan nem felel meg az Infotv.-ben megkövetelt feltételrendszernek.

A Testület megjegyzi, hogy az illetékes rendőri szerv által megküldött és felhívott jogi normák a fent kifejtettekre tekintettel sem biztosítanak kellő jogalapot az adatrögzítéshez. Ezt az anomáliát nem orvosolja az ORFK utasítás azon, 2012. december 1-jétől hatályos módosítása sem, amely a vagyonörököt is feljogosítja a be- és kiléptetéssel kapcsolatos feladatok ellátására, hiszen a fentebb hivatkozott Vagyontv. csupán a személyazonosság igazolására ruházta fel a vagyonörök, az adatai rögzítésére azonban nem.

Utal rá a Testület, hogy a rendőrségi épületekbe való beléptetéssel kapcsolatos – a fentiekben részletesen kifejtett – szabályozási hiányossággal kapcsolatban fel kívánta hívni mind az ORFK, mind a jogalkotó figyelmét, hogy az adatvédelmi követelményeknek csak az felel meg, ha törvény hatalmazza fel a rendőrség részéről eljáró személyeket, hogy a belépni kívánók személyes adatait megismerjék, ezért 26/2010. (I. 27.) számú állásfoglalását megküldte az illetékes miniszternek és az – akkor még működő – adatvédelmi biztosnak is. Különösen aggályosnak tartja a Testület, hogy ennek ellenére a vonatkozó szabályozás módosítása azóta sem történt meg.

Erre tekintettel a Testület úgy döntött, hogy a panaszt és állásfoglalását – a hatáskörhiányt megállapító rendelkező rész ellenére – újfent szükséges megküldenie az országos főkapitánynak, figyelemmel az Rtv. 6/A. § (1) bekezdés c) pontjára.

Szintén megküldi az állásfoglalást a Testület a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak.

IV.

A Testület hatáskörének hiányát állapította meg a panaszbeadvány kapcsán, ugyanakkor a be- és kiléptetés szabályozásánál tapasztalt anomáliák miatt a panasznak és az állásfoglalásnak az országos rendőrfőkapitány részére történő megküldése mellett döntött.

Budapest, 2013. november 13.

Dr. Féja András
testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf
előadó testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
testületi tag

Független Rendészeti Panasztestület