



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

✉: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: 195/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

148/2008. (XII. 3.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) panaszosok¹ 2008. szeptember 8-án előterjesztett panaszát a Testület a 2008. december 3-án tartott zárt ülése alapján

á t t e s z i

az intézkedést fogantató szerv, jelen esetben a **Budapest XVIII. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjéhez.**

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben alapjogot csekély mértékben sértő intézkedésre került sor, ezért a Testület a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93.§-ának (2) bekezdése szerint a panasz áttételéről döntött.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

I.

A panaszosok a 2008. szeptember 8-án velük szemben fogantató rendőri intézkedés kapcsán fordultak a Testülethez. A fenti napon a panaszosok egy, a jelen panasztól független panaszügyben keresték fel a XVIII. Kerületi Rendőrkapitányság épületét. Itt bemutatták a kapusnak meghívójukat, amelyet követően a kapus a panaszosoktól elkérte személyi igazolványaikat. A kérésnek a panaszosok eleget tettek, igazolványaikat átadták, a kapus pedig adataikat egy A4-es lapra feljegyezte.

A panaszosok sérelmezték, hogy adataik rögzítésére hozzájárulásuk nélkül került sor, és ezen álláspontjuknak hangot is adtak olyan formában, hogy kérdéseket tettek fel a

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

kapusnak az adatgyűjtés okáról, amely kérdésekre a kapus „választ nem tudott/nem volt hajlandó adni”. Beadványukban jelzik, hogy az általuk jogellenesnek tartott adatgyűjtést a XXXXX azonosító számmal rendelkező Cs. I. r. törzsőrmester végezte.

Az esetet a panaszosok szóban jelezték L. K. őrnagynak, és kérték, hogy „tegyen intézkedést a jogellenes adatgyűjtés megszüntetése érdekében”. A panaszosok elmondása szerint az őrnagy erre nem volt hajlandó arra hivatkozva, hogy az ügyrend szerint járnak el.

A panaszosok az eljárást alapvető jogaik megsértésének tartják és kérik panaszaik kivizsgálását, továbbá intézkedéseket várnak „a rendszeres jogellenes adatgyűjtés” megszüntetése érdekében.

II.

A Testület eljárása során külön vizsgálta a panasz megalapozottságát az objektumőr és a rendőrségi gyakorlat vonatkozásában. Ennek során a következőket állapította meg.

A Belügyminisztérium és irányított szervei köztisztviselői, közalkalmazotti, munkavállalói és hivatásos állománya új szolgálati és munkáltatói igazolványának cseréjéről, kiadásáról és nyilvántartásának rendjéről szóló 6/1995. (BK 5) BM utasítás 18. pontja kimondja, hogy az irányított szervek vezetői, parancsnokai a használatukban lévő épületekbe való belépés rendjét saját hatáskörükben szabályozzák.

E felhatalmazás alapján az országos rendőrfőkapitány a rendőrség épületeibe történő be- és kiléptetések, valamint a belső renddel és biztonsággal kapcsolatos feladatok egységes végrehajtása érdekében kiadta az 1/1996. (I. 12.) ORFK utasítást (a továbbiakban: ORFK utasítás). Ennek 13. pontja értelmében a polgári személy főszabály szerint „az általa érintett vagy képviselt ügyben az eljáró szerv ügyfélfogadási, hivatali helyiségébe – a félfogadás, hivatali munkaidő alatt – a jogcím megjelölésével léphet be. Részére egyedi azonosítóval ellátott tárgyat vagy beléptető igazolványt kell átadni, illetőleg a szerv vezetőjének engedélyével a megjelölt helyiségbe kell kísérni.”

Az ORFK utasítás 27. pontja előírja, hogy „a központi szervek objektumparancsnokai, a területi és helyi szervek vezetői gondoskodjanak arról, hogy az utasításban foglalt elvek alapján – a helyi sajátosságokra tekintettel – az épületvédelmi tervek, őrutasítások, valamint a be- és kiléptetésre vonatkozó szabályok külön-külön a jelen utasítás alapján átdolgozásra, illetve kidolgozásra kerüljenek [...]”.

A BRFK XVIII. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének az 1/1996. (I. 12.) ORFK utasítással összhangban kiadott 1/2001. sz. Intézkedése a Rendőrkapitányság épületébe történő be- és kiléptetés szabályozásáról, valamint a belső rend és biztonság fenntartásáról a következő előírásokat tartalmazza:

„4. Ugyancsak a főbejáraton keresztül léphetnek be az épületbe a bűnügyekben gyanúsítottként, tanúként idézettek, illetve a szabálysértési ügyekben elkövetőként, tanúként idézettek, a segédhivatalba, illetve az előadóhoz, vezetőkhöz hivatalos ügyekben érkező polgári személyek.

5. A főbejáraton keresztül a be- és kiléptetés rendje a következő:

[...]

- Az objektumba érkező külső személyek belépő kártyát kapnak, amelyet az épületben tartózkodásuk ideje alatt kötelesek megőrizni. Az épületet csak a kártya leadását követően hagyhatják el. Az objektumörnek a beléptetett személytől, távozása előtt azt vissza kell kérnie.”

A XVIII. Kerületi Rendőrkapitányság objektumöre részére kibocsátott 1. számú Őrutasítás (a továbbiakban: Őrutasítás) az objektum biztonságára és a beléptetésre vonatkozó előírások keretében rögzíti, hogy az épületbe történő be- és kiléptetés csak a megfelelő igazolvánnyal vagy engedéllyel történhet. Az utasítás a belépni szándékozók számára előírja azt a kötelezettséget, melynek értelmében a belépéshez szükséges igazolványt, iratokat kötelesek felszólítás nélkül megmutatni és addig várakozni, amíg az objektumör a belépő személy adatait regisztrálja, és engedélyt nem ad a belépésre.

Az Őrutasítás 10. pontja értelmében polgári személyek beléptetése sorszámmal ellátott „Belépési engedély”, egyedi azonosítóval ellátott tárgy (műanyag vagy fém biléta) használatával, továbbá szabályszerű idézéssel és kíséréssel történhet.

III.

Az Őrutasítás tehát egyértelműen meghatározta az objektumör (kapus) számára azt a kötelezettséget, hogy a panaszosok személyazonosságát megállapítsa, és adataikat regisztrálja.

Tekintettel arra, hogy az Rtv. 12. § (1) bekezdése szerint a rendőr a feladata teljesítése során köteles végrehajtani a szolgálati előjáró utasításait (és ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében az utasítás végrehajtását csak akkor tagadhatja meg, ha azzal tudottan bűncselekményt követne el), a kapusnak törvényi kötelezettsége állt fent az őrutasításban foglaltak betartására, így a panaszban foglaltak szerinti eljárásra is.

Az okmányok elkérése és az adatok rögzítése tekintetében tehát a kapust nem terheli személyi felelősség, ez azonban nem jelenti azt, hogy a panaszosok oldalán ne valósult volna meg alapsérelmem.

IV.

A panaszosok személyes adataik védelméhez fűződő alapjoga ugyanis csorbult a fent vázolt szabályozási keret miatt, amely a Testület álláspontja szerint nem felel meg a hatályos előírásoknak.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy b) azt törvény vagy - törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben - helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Az Avtv. 2. §-a értelmében személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, míg adatkezelés: az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például az adatok felvétele és rögzítése is.

A panaszban foglalt eseménysor tehát kétségtől a panaszosok személyes adatainak rögzítését jelentette, amelyre – a fentiek értelmében – csak hozzájárulásukkal, vagy törvény alapján kerülhetett volna sor.

A panaszolt esetben a hozzájárulás nem tekinthető önkéntesnek, hiszen az adatkezeléshez való hozzájárulás megtagadása esetén a panaszosok nem léphettek volna be a kapitányság épületébe (azaz a szabad választást kizáró kényszerhelyzetben voltak), így az adatkezelés csak akkor lett volna jogszerű, ha arra a rendőrségnek törvényi felhatalmazása van, ilyen felhatalmazással azonban a rendőrség jelenleg nem rendelkezik.

A II. pont alatt vázoltakból kitűnik, hogy az Örutasításhoz vezető norma-láncolat kiindulópontja egy BM utasítás, amelynek hatálya ráadásul az utasítás 1. pontja szerint csak a minisztérium és az irányított szervek köztisztviselőire, közalkalmazottaira, munkavállalóira és hivatásos állományára terjed ki, tehát a „külső” személyekre nem. Egy ilyen normában található felhatalmazó rendelkezés alapján adta ki az országos rendőrfőkapitány azt az ORFK utasítást, amelyen a XVIII. kerületi kapitány intézkedése és ezen keresztül az Örutasítás is alapul.

Azon túlmenően, hogy az adatkezelés törvényi alapja hiányzik, a miniszteri utasítás, mint az állampolgároknak nézve kötelezettséget keletkeztető norma alapjául szolgáló jogforrás, önmagában is alkotmányellenes.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 49. § (1) bekezdése szerint a miniszter jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki (mint az állami irányítás egyéb jogi eszközét).

Nyilvánvaló, hogy utasításban csak belső, szervezeti viszonyok szabályozhatók. Egyértelművé tette ezt 22/1991. (IV. 26.) számú határozatában az Alkotmánybíróság is, amely kimondta: „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 11. § és 49. § szerint [...] az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintő előírás utasításban nem, csakis jogszabályban rendelhető el. E törvényi rendelkezés figyelmen kívül hagyásával az utasítás szemben áll az Alkotmánynak a jogalkotás rendjét meghatározó 7. § (2) bekezdésével.”

Jelen helyzetben nem az utasítás maga hagyta figyelmen kívül ezt az elvet, hanem a rendőrség, amely egy (csak a minisztériummal és annak irányított szerveivel munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyekre kiterjedő hatályú) utasításban szereplő felhatalmazó rendelkezésre hivatkozva olyan utasításokat és intézkedéseket adott ki, amelyek az állampolgárookra is – a személyes adataik védelméhez fűződő alkotmányos alapjogukat korlátozó – kötelezettségeket rónak.

A jogsérelmet fokozza, hogy a BM utasításon alapuló normák, így a főkapitányi utasítás és a kapitányi intézkedés, nem hozzáférhetőek az állampolgárok számára, mégpedig a rendőrség tudatos döntése alapján. Noha az ORFK honlapján számos főkapitányi utasítás megtalálható, az 1/1996. (I. 12.) ORFK utasítás nem tartozik ezek közé.

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet által közérdekű adat kiadása iránt indított perben az ORFK utasítás kiadásának megtagadását a rendőrség azzal indokolta, hogy „az ország valamennyi rendőrségi objektumának be- és kiléptetési gyakorlata ezen a normán alapul [...]. A norma nyilvánosságra hozatala bűnmegelőzési szempontból nem ajánlott, mert a hatályos szabályok részletes ismeretében egy behatolást vagy az objektumok elleni támadást, fogolyszöktetést is meg lehet szervezni” (forrás: http://hvg.hu/itthon/20070620_rendorseg_titok_tasz_orfk_.aspx).

A Testület hangsúlyozni kívánja, hogy nem tartja alaptalannak ezt az érvelést, mint ahogy legitim igénynek tartja azt is, hogy a rendőrség a rendőrségi épületekben belépő személyek adatait megismerje és – a záros határidőn belüli megsemmisítés kötelezettségével – akár rögzítse is, hiszen ezekben az épületekben olyan tevékenységek folynak, amelyek ezt indokoltá teszik (pl. bűnügyi őrizeteselek, előzetes letartóztatottak fogvatartása, gyanúsítottak kihallgatása).

Joghézagot és súlyos problémát jelent tehát, hogy nincs meg az a törvényi felhatalmazás, amely a rendőrségi épületekbe belépők adatainak rögzítését – általános jelleggel – lehetővé tenné, a Testület azonban nem teheti meg, hogy a pragmatikus szükségesség szempontjaira figyelemmel egy fontos alkotmányos jog érvényesülése vonatkozásában eltekint a hatályos törvényi előírásokról, így meg kell állapítania az alapjog megfelelő alap nélküli korlátozását, azaz sérelmét.

A sérelem súlyosságának értékelésekor a konkrét panaszosok vonatkozásában a Testület arra a megállapításra jutott, hogy az – a tényleges érdeksérelem csekély foka miatt – nem érte el azt a mértéket, amely a panasznak az országos főkapitányhoz való továbbítását tenné szükségessé. Ugyanakkor mivel a panasz nyilvánvalóan tömegesen előforduló problémára irányítja a figyelmet, a Testület élni kíván az Rtv. 6/A. §-ában biztosított jogkörével, és jelezni fogja a joghézagot az illetékes országgyűlési bizottságoknak, valamint az országos rendőrfőkapitánynak is.

V.

A panaszosok beadványukban azt is sérelmezik, hogy kérdéseket tettek fel a kapusnak személyes adataik feljegyzésének okáról, amelyekre ő „választ nem tudott/nem volt hajlandó adni”.

Az Rtv. 24. §-ának (1) bekezdése kötelezővé teszi a rendőr számára a feladatkörébe tartozó segítség, illetőleg a hozzáfordulónak a tőle elvárható felvilágosítás megadását.

A Testület szerint az objektumórtól, majd pedig az őrnagytól az adott helyzetben elvárható lett volna, hogy az eljárás háttéréről, azaz az adatrögzítést előíró 1. számú Őrutasítás létezéséről és alapjáról a panaszosokat tájékoztassa.

A fent említett bírósági eljárásban a rendőrség többek között azzal indokolta, hogy miért nem valósul meg jogsérelem az ORFK utasítás kiadásának megtagadásával, mert „minden rendőrségi objektumba belépni szándékozó állampolgár tájékoztatást kap a belépésének lehetőségeiről minden rendőri szervnél”.

Ezen álláspont fényében még inkább problematikusnak tekinthető, hogy a panaszosok nem kaptak kielégítő tájékoztatást adataik rögzítésének alapjáról, e mulasztás ugyanakkor a Testület álláspontja szerint nem valósított meg a panaszosok oldalán alapjogsérelemet.

VI.

Fentiek alapján a Testület a rendelkező részben foglaltak szerint alakította ki álláspontját.

Budapest, 2008. december 3.

Dr. Kaltenbach Jenő sk.
elnök

Dr. Juhász Imre sk.
elnökhelyettes

Fráterné dr. Ferenczy Nóra sk.
testületi tag

Dr. Féja András sk.
testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf sk.
előadó testületi tag