

Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Szakmai Kollégium

Dr. Pongor Sándor elnök Úr részére!

A 2018. augusztus 13-án megküldött felkérése alapján megvizsgáltam a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) a ... Kft, mint Kötelezett csomagátvizsgálási gyakorlatáról.

Figyelemmel a SZVMSZK Szakmai Kollégium vezetőjének Szekcióvezető úr részére 2018. augusztus 3-án küldött levelére a NAIH határozatban foglaltak szakmai vizsgálata, értékelése arra irányult, hogy az időközben hatályba lépett az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/679 számú adatvédelmi és adatkezelési rendeletének (GDPR) ismeretében a csomagellenőrzés és alkoholszondás vizsgálat fenti határozatba foglalt hatósági megítélése befolyásolja-e és milyen mértékben a vagyonvédelmi vállalkozások szolgáltatási tevékenységét.

Felhasznált dokumentumok

Az állásfoglalás-javaslat kialakítása során az alábbi dokumentumokat vettem figyelembe:

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679. rendelete (2016.04.27.)
- A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
- A 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.
- A 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól.
- Az 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről.
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a munkahelyi adatkezelések alapvető követelményeiről (Budapest, 2016. október 28.).

A Hatóság határozatában foglaltak összefoglalása

Hatóság fenti ügyszámú eljárása egy 2016. májusában érkezett panasz alapján indult. A panaszos azt kifogásolta, hogy a Kötelezettnél a munkavállalókat akként ellenőrzik, hogy táskáikat rendszeresen átvizsgálják az üzem területére érkezéskor, valamint a terület elhagyásakor. A vizsgálatot egy, a Kötelezett által erre a célra megbízott biztonsági cég alkalmazottai végzik. A panaszos nyilatkozata szerint az üzem területére belépő munkavállaló a táskája kinyitásával köteles annak tartalmát bemutatni a biztonsági őrnek, erre vonatkozó külön felszólítás nélkül. Az üzem területéről kilépő munkavállaló minden esetben köteles egy gombot megnyomni. Amennyiben a gomb lenyomásával egy rövid hangjelzés hallható, abban az esetben a helyszínen azonnal kötelező bemutatni a táska tartalmát a biztonsági őrnek, külön felszólítás nélkül, ugyanúgy, mint a belépéskor. Amennyiben a gombnyomás hatására hosszú hangjelzés generálódik, úgy a kilépő munkavállaló köteles a portaszolgálat kamerával ellátott helyiségébe bemenni, és ott ki kell pakolnia a táskája tartalmát. Adott esetben elektromos alkoholszondás vizsgálatra is kötelezhetik ekkor a munkavállalót. A panaszos hangsúlyozta, hogy a csomag-, illetve alkoholszondás vizsgálatot kizárólag a fizikai munkakörben foglalkoztatott munkavállalókkal szemben alkalmazzák, a szellemi munkakörben foglalkoztatottakkal szemben azonban nem.

A Hatóság megállapította, hogy a Kötelezett azon gyakorlata, mely szerint a megbízott vagyonőrök általános vagyonvédelmi célból – véletlenszerűen – átvizsgálják a munkavállalók munkahelyre bevitt

csomagjait, táskáit, nem felel meg az Infotv. szerinti célhoz kötött adatkezelés elvének, és indokolatlanul sérti a munkavállalók magánszféráját.

A Hatóság az indokolásában kifejtette, hogy az a gyakorlat, mely szerint akár a be-, akár a kilépő munkavállalók kötelesek voltak a csomagjuk tartalmát bemutatni, vagy azt kipakolni a vagyoni érdekek jogszértlő cselekmény megelőzése, megszakítása érdekében, nem felel meg az Sztv.-ben foglaltaknak sem. **Az Sztv. rendelkezései nem adnak általános jellegű felhatalmazást a munkáltatónak arra, hogy egy esetleges jogsértlő cselekmény megelőzésének, megszakításának érdekében kötelezze a munkavállalókat csomagjuk bemutatására. Az eshetőleges veszély, hogy valamikor előfordulhatnak jogsértlők, nem lehet alkotmányosan elfogadható adatkezelési cél.** Megállapításai alátámasztására a Hatóság részletesen ismerteti a Sztv. vonatkozó előírásait.

A Hatóság ugyanakkor kiemeli, hogy a Mt. 11. § (1) bekezdése lehetőséget biztosít a munkáltatók számára, hogy a munkavállalót a munkaviszonnal összefüggő magatartása körében ellenőrizze, és megfelelő intézkedéseket hozzon annak érdekében, hogy a munkavállaló esetleges jogsértlő cselekményeit megelőzze. A Hatóság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a munkáltató ellenőrzési jogosultsága a munkavállalónak csak a munkaviszonnal összefüggő magatartására terjedhet ki, a munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető. A Hatóság álláspontja szerint a csomag tartalma – mely adott esetben személyes adatokat is jelenthet – nem tartozik a munkavállaló munkaviszonyával összefüggő magatartásának körébe, az tipikusan a munkavállaló magánélete részének minősül, ezért a munkáltatót megillető általános, minden megalapozottságot és adatvédelmi garanciákat nélkülöző ellenőrzési jogosítvány nem terjed ki erre a munkavállaló magánéletének tekintendő területre.

A Hatóság kitér arra, hogy az (időközben hatályon kívül helyezett) Adatvédelmi Irányelv 7. cikk f) pontja értelmében, figyelemmel az (időközben megszűnt) Adatvédelmi Munkacsoport 6/2014. számú véleményében¹ foglaltakra, személyes adat kezelhető abban az esetben is, ha az adatkezelés az adatkezelő jogszerő érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendűek az érintettek személyes adatai kezelése vonatkozásában a magánélet tiszteletben tartásához való joguk. Ahhoz, hogy ez a jogszerő érdek igazolható legyen, és arra az adatkezelő, mint jogalapra hivatkozni tudjon, szükséges elvégeznie az úgynevezett **érdekmérlegelés tesztjét**. Az édekmérlegelési teszt egy három lépcsős folyamat, melynek során azonosítani kell az adatkezelő, azaz a munkáltató jogos érdekét, valamint a súlyozás ellenpontját képező adatalanyi, munkavállalói érdeket, érintett alapjogot, végül a súlyozás elvégzése alapján meg kell állapítani, hogy kezelhető-e a személyes adat. Amennyiben a teszt eredményeként megállapítható, hogy a munkáltatói jogszerő érdek magasabb rendű, mint a munkavállaló magánszféra tiszteletben tartásához való joguk, úgy – mint a fokozatosság végső állomása - alkalmazható csomagátvizsgálás.

A Hatóság többször utal arra, hogy a munkáltatói ellenőrzésnek a munkajog világában kell maradnia, és az kizárólag az Mt. és az Infotv. rendelkezésein alapulhat, az Sztv. szabályait azonban ezen munkáltatói ellenőrzésre nem lehet alkalmazni. A Hatóság álláspontja szerint **a munkáltató által végzendő vagyonvédelmi célú csomagátvizsgálás megkülönböztetendő az Sztv. szerinti, a vagyoni érdekek védelmére szolgáló személyeket megillető jogosítványtól**. A hatályos törvényi rendelkezések, illetőleg az elszámoltathatóság elvéből fakadóan a munkáltatónak kell igazolnia azt, hogy az általa alkalmazott adatkezelés összeegyeztethető a célhoz kötött adatkezelés elvével és megfeleltethető az édekmérlegelés tesztjének.

¹ A NAIH határozatban említett Adatvédelmi Munkacsoport a 95/46/EK irányelv 29. cikke alapján jött létre, mint az adatvédelemmel, valamint a magánélet védelmével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó független európai tanácsadó szerv. Feladatait a 95/46/EK irányelv 30. cikke és a 2002/58/EK irányelv 15. cikke határozza meg. A munkacsoportnak a NAIH határozatban hivatkozott 06/2014. számú véleménye az adatkezelő 95/46/EK irányelv (a továbbiakban: az irányelv) 7. cikke szerinti jogszerő érdekeinek fogalmáról került kiadásra, és az irányelv 7. cikkében megállapított, az adatfeldolgozás jogszerővé tételére vonatkozó kritériumokat elemzi. A vélemény különösen az adatkezelő 7. cikk f) pontja szerinti jogszerő érdekeire összpontosít.

Felszólította a Kötelezettet arra, hogy hagyjon fel azzal a magánszférát sértő gyakorlattal, hogy általános vagyonvédelmi célból, véletlenszerű kiválasztás alapján kötelezik a munkavállalókat a csomagjaik, táskáik bemutatására és átvizsgálására, és hozzon olyan intézkedést a jogszerűség helyreállítása érdekében, mely a tulajdon védelmét, valamint a munkahelyen őrzött értékek védelmét más, a munkavállalók magánszférájának csekélyebb mértékű sérelmével járó módon biztosítja, és megfelel az Infotv. szerinti célhoz kötött adatkezelés elvének.

A munkavállalók alkoholszondáztatásával kapcsolatban a Hatóság álláspontja az volt, hogy valószínűsíthető annak visszaélészerű gyakorlása, illetve megállapítható volt, hogy a szondáztatást olyan személyek – a vagyonőrök – végzik, akik a munkáltató tulajdonának védelmét hivatottak ellátni. A célhoz kötött adatkezelés elve alapján azonban a vagyonőrök nem kezelhetnek személyes adatot olyan célból, amely a vagyonvédelmi tevékenységhez nem kapcsolódik, így a szondáztatást és azzal kapcsolatos, mint munkáltatói ellenőrzés keretében megvalósuló adatkezelést nem végezhetik. A Hatóság felszólította a Kötelezettet arra, hogy a munkavállalók alkoholszondáztatását a munkáltató által megbízott, a munkáltatóval munkaviszonyban álló személy végezze, ne a vagyonőrök.

A határozatban szereplő Kötelezett a munkavállalók alkoholszondás ellenőrzésével kapcsolatos hatósági javaslatot elfogadta, annak eleget tett, a csomagátvizsgálás jogszerűtlenségét azonban tagadta. Emiatt a Hatóság a határozatában 500.000 Ft adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte.

Megállapítások

1.

A Hatóság tárgybeli határozata 2017. júliusában került kiadmányozásra, ezért az abban foglaltak indokolására az akkor hatályos európai uniós joganyagot vette figyelembe. Az EU 2016/679 rendelet azóta a 95/46/EK irányelvet 2018. május 25-i hatállyal hatályon kívül helyezte, a 95/46/EK irányelv 29. cikke alapján létrejött Adatvédelmi Munkacsoport helyébe pedig az Európai Adatvédelmi Testület (GDPR 69. cikk) lépett. E testület a személyes adatok védelmével kapcsolatban véleményt eddig még nem alkotott.

2.

A csomagátvizsgálás és az alkoholszondás ellenőrzés kérdéseivel kapcsolatban a SZVMSZK Jogi Szekciója 2016. december 30-án készült véleményében már kifejtette álláspontját (az SZVMSZK Fejér megyei Elnökségének nevében Kárpáti Zoltán elnök állásfoglalás-kérése alapján). A Jogi Szekció akkor – hasonlóan a Hatóság jelen tárgybeli határozatában írtakhoz – **a SzVMt alapján, a vagyonőr intézkedési jogosultságai szempontjából** vizsgálta a csomagátvizsgálást, kialakított álláspontja pedig gyakorlatilag megegyezett a Hatóság jelen tárgybeli határozatában foglalt állásponttal. Ennek az álláspontnak a módosítását a GDPR, és az Infotv. sem teszi szükségessé, így **a továbbiakban is a 2016. december 30-i állásfoglalásban írtak figyelembe vételét javaslom** (lásd melléklet).

3.

A Hatóság álláspontja szerint kialakulhat olyan helyzet, amikor **a munkáltató** a saját vagyonbiztonsági érdekei érvényesítése érdekében **kiléphet a vagyonvédelmi tevékenység szabályrendszeréből**, és kizárólag az Mt. és az Infotv. rendelkezései alapján csomagellenőrzést végezhet.

Az érdekérvényesítésen alapuló adatkezelés valóban egy létező lehetőség az adatkezelő számára. Az Infotv. 5.§ (1) bekezdés c) pont lehetővé teszi a személyes adatok kezelését, ha *az az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges és azzal arányos*. Az érdekek tehát létfontosságúnak, az életet, testi épséget, javakat fenyegető veszélynek közvetlennek, az

intézkedésnek pedig szükségesnek és a veszéllyel arányosnak kell lennie. Ennek bizonyítása az adatkezelőt terheli. Itt kerülhet előtérbe az adatvédelmi hatásvizsgálat, vagy az előzetes konzultáció a Hatósággal (Infotv. 25/G és 25/H.§-ok).

Amennyiben egy munkáltató, mint adatkezelő javait közvetlenül fenyegető közvetlen veszélyhelyzet elhárítása vagy megelőzése kizárólag teljes körű csomagellenőrzéssel valósítható meg, és ezt a módszert az adatvédelmi hatásvizsgálat, továbbá a Hatósággal folytatott előzetes konzultáció is megalapozza, **nincs annak akadálya, hogy az adatkezelő és a vagyoni védelmi szolgáltató, mint adatfeldolgozó között az adatfeldolgozásra létrejött szerződés alapján, ebben az ellenőrzési feladatban közreműködjön.** Ehhez tehát valóban nem az SzVMt, hanem az Infotv. /GDPR előírásai teremtik meg a jogalapot. Fontos azonban, hogy az adatfeldolgozásra létrejött szerződésében ez a feladat szerepeljen.

4.

A Hatóság jelen tárgybeli határozatában foglaltaktól **eltérő álláspontra jutottam az alkoholszondás ellenőrzés kérdésében.** A 2016. december 30-i állásfoglalásunkban mi is felhívtuk a figyelmet arra, hogy az alkoholszondás ellenőrzés nem tárgya a személy- és vagyoni védelmi tevékenységnek, így annak végrehajtására az általános szabályok alapján a vagyoni őrnem jogosult. Az alkoholszondás ellenőrzés rendeltetése szerint a munkavédelem körébe tartozó, az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotáról való munkáltatói meggyőződést biztosítja (1993. évi XCIII. törvény 54.§ (7) bekezdés, illetve 60.§ (1) bekezdés). Ez egyértelműen megfelel az Mt. 11.§ (1) bekezdésben biztosított lehetőséggel, mely szerint a munkáltató a munkavállalót a munkaviszonyával összefüggő magatartása körében ellenőrizheti.

Véleményem szerint **egy munkáltató az alkoholszondás ellenőrzés feladatával megbízhat más, vele munkaviszonyban nem álló személyt, így pl. a biztonsági szolgálatot is:**

- a) Az Mt. nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a munkáltató egyes feladatai ellátására olyan személyt bízjon meg, aki nem áll vele munkaviszonyban.
- b) Az a tény, hogy ezt a feladatot olyan személy vagy szervezet végzi, amely a munkáltató tulajdonát hivatott védeni, ugyancsak nem lehet kizáró ok. A vagyoni védelemben ugyanis már több év óta nincs profilkényszer, így egy vagyoni védelmi szolgáltatás a TEÁOR 8010 Személybiztonsági tevékenységen túl más tevékenységi körbe tartozó feladatot is elláthat.
- c) Ha ezt a feladatot – hasonlóan a Hatósághoz – az adatkezelés szempontjából vizsgáljuk, és azt a személyes adatok kezelésének tekintjük, a munkáltató, mint adatkezelő, valamint a biztonsági szolgálat, mint adatfeldolgozó közötti, az adatfeldolgozásra irányuló szerződés alapján ugyancsak jogszerűen végezhető.

A Hatóság megállapította továbbá, hogy az alkoholszondázattal kapcsolatban valószínűsíthető annak visszaélészerű gyakorlása. (A Hatóság határozatában szereplő „valószínűsíthetőséget” egyébként én nem tartom bizonyított ténynek, erre hatósági döntést alapozni megítélésem szerint nem lehet.) Ez a megállapítás – általam is csak vélelmezhetően – az ellenőrzés alá vontak véletlenszerű kiválasztására vezethető vissza, amikor semmi nem alapozza meg (pl. ittasság külső, klinikai tünetei, munkabaleset) adott személyek ellenőrzés alá vonását. Annak érdekében, hogy a visszaélészerűség megállapítását egy munkáltató elkerülje, legcélszerűbb, ha adott időszakban mindenkit ellenőriz, vagy senkit sem.

Fontos feltétel továbbá az, hogy a munkáltató részletesen szabályozza az alkoholszondás ellenőrzés végrehajtásának rendjét, dokumentálásának módját, az ellenőrzés alapján nyert adatok kezelését, az ellenőrzésre jogosultakat (beleértve a vagyoni őrnem szolgálat tagját is), valamint erről a munkavállalókat előzetesen tájékoztassa. Adatvédelmi szempontból a felhatalmazást a biztonsági szolgálattal kötött,

adatfeldolgozásra irányuló szerződésben is szerepeltetni kell. A vagyoni védelmi vállalkozás tevékenységi köreiből pedig szerepelnie kell minden olyan tevékenységnek, amit egy adott megbízás keretei között ellát.

Budapest, 2018. augusztus 21.

Bernáth Mihály
Jogi szekció tagja
biztonságszervező szakember

Egyetérték: Dr. Sutka Sándor
Jogi szekció vezetője

Melléklet:

1. számú: A 2016. december 30-án készült állásfoglalás tervezet az SZVMSZK Fejér megyei Elnöksége kérdéseire

1. számú melléklet

Dr. Sutka Sándor

Személy-, Vagyondelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara
Jogi Szekció vezetője

Debrecen

Hatvan utca 39. II./3
4026

Tisztelt Szekcióvezető Úr!

A 2016. december 22-én megküldött felkérése alapján az SZVMSZK Fejér megyei Szervezetének elnöke, Kárpáti Zoltán úr állásfoglalás-kérésében megfogalmazott kérdéseket megvizsgáltam, és a válaszadásra az alábbiakat javaslom:

Előzmények

Az SZVMSZK Fejér megyei Elnökségének nevében Kárpáti Zoltán elnök úr állásfoglalás kialakítására kérte fel az országos szervezet szakmai elnök-helyettesét az interneten, a munkajog.hu webhelyen megjelent, a vagyondörök csomagellenőrzésével foglalkozó cikkel² kapcsolatban. Levelében a megyei szervezet elnöke hivatkozott egy multinacionális cég biztonsági vezetőjétől érkezett megkeresésre, amelyben - hivatkozással a cikkben foglaltakra - a megyei szervezet Szakmai Tanácsadó és Támogató Csoportjától az alábbiakat kérdezte:

“Milyen törvényes vagyondelmi lehetősége van a magán terület tulajdonosának, arra, hogy a területére be- és kilépő munkavállalókat, be és kilépéskor napi szinten ellenőrzés alá tudjuk vonni. Belépéskor az alkoholos befolyásoltság és a tiltott eszközök bevitelének ellenőrzés, valamint kilépéskor a magánterületen tárolt a tulajdonos tulajdonát képező anyagok, tárgyak, eszközök engedély nélküli kivitelének felderítése és kontrolálása okán.”

Az SZVMSZK Fejér megyei Elnöksége Szakmai Tanácsadó és Támogató Csoportjának véleménye szerint *“a megjelent cikk hatására, várhatóan több munkáltatónál meg fog jelenni a napi szintű ellenőrzéssel kapcsolatos problémák, az ellenőrzések megtagadásának lehetősége. A magánterület tulajdonosai számára, saját tulajdonuk megvédése kiemelten fontos. Az ilyen jellegű cikkek, amik a törvényi hivatkozásokat csak részben és nem teljes egészében tartalmazza, egy olyan lavinát tud elindítani, aminek a következményei nem prognosztizálható.”*

Gyakorlatilag ez a szakmai tanácsadó és támogató csoport kezdeményezi, hogy a megjelent cikkel kapcsolatos szakmai reakcióit a SZVMSZK Országos Szervezete (a továbbiakban: szakmai kamara) tegye meg.

Felhasznált dokumentumok

Az állásfoglalás kialakítása során a szakmai kamara az alábbi dokumentumokat tanulmányozta illetve vette figyelembe:

1. A 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.
2. A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
3. A 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyondelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól.
4. Az 1998. évi IV. törvény a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyondelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyondelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról (hatályon kívül).
5. Az 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről.
6. A 87/1995.(VII.14.) Kormányrendelet a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyondelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység átmeneti szabályairól (hatályon kívül).

² <http://www.munkajog.hu/rovatok/szakertoi-blog/mutasd-a-taskadat> <http://www.hrportal.hu/hr/nem-nezhetsz-a-taskamba-20161108.html>

7. Az Alkotmánybíróság 22/2004. (VI. 19.) AB határozata (ügyszám: 396/B/2000) jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, valamint – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése tárgyában.
8. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a munkahelyi adatkezelések alapvető követelményeiről (Budapest, 2016. október 28.).

A csomagellenőrzés szabályozása a 2005. évi CXXXIII. törvény megjelenését megelőzően

A rendszerváltozást követően a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi tevékenység első, átmenetinek tekintett szabályait a 87/1995.(VII.14.) Kormányrendelet határozta meg. Ennek a jogszabálynak a 18.§ (1) bekezdés b) pontja feljogosította a vagyonvédelmi tevékenységet végzőt arra, hogy a szerződés keretei között a megrendelő közterületnek nem minősülő, őrzött létesítményébe, területére belépőt vagy annak területén tartózkodó személyt a csomag, illetve jármű-, menet-, szállítási okmány bemutatására felszólítsa, csomagját, járművét valamint a szállítmányt biztonsági szempontból ellenőrizze. Ezt a jogosultságot minden további korlátozás nélkül érvényesíteni lehetett mind az őrzött létesítménybe belépő, mind annak területén tartózkodó, illetve kilépésre jelentkező személy esetében egyaránt.

A személy- és vagyonvédelmi tevékenység első törvényi szabályozása, az 1998. évi IV. törvény a létesítménybe belépők és az onnan kilépők csomagjainak totális, differenciálatlan ellenőrzési lehetőségét még inkább megerősítette. A törvény 14.§ (1) bekezdésének b) pontja ugyanis az alábbiak szerint rendelkezett: *“(A vagyonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során jogosult:) b) a területre belépő, az ott tartózkodó, vagy onnan kilépő személyt csomag, illetve menet-, szállítási okmány bemutatására felszólítani, csomagját, járművét, valamint a szállítmányt ellenőrizni.”*

Ezt a törvényi szabályozást támadta meg az Alkotmánybíróság előtt alkotmányellenességre hivatkozással egy indítvány. A hivatkozott jogszabályhely vizsgálatát követően az Alkotmánybíróság a 22/2004. (VI. 19.) AB határozatában megállapította az 1998. évi IV. törvény 14.§ (1) bekezdés b) pontjának alkotmányellenességét és azt 2004. december 31. napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a megsemmisített rendelkezéssel kapcsolatban ugyanakkor hangsúlyozza: nem magának a csomagellenőrzésnek az alkotmányellenességét állapította meg, hanem azt, hogy a jogalkotó – az indokolásban kifejtettek szerint – nem megfelelő módon szabályozta ezt a vagyonőri jogosítványt.

Az Alkotmánybíróság kifejti a különbséget a belépő és már a területen tartózkodó, illetve onnan kilépő személy között. A belépő személy esetében a csomagátvizsgálás, mint a magánszférát érintő jogosítvány alkotmányi alapját, vagyis az alapjogi korlátozás szükségességét a személy- és vagyonvédelemhez fűződő más alkotmányos jogok védelme teremtheti meg. Ez jól tükröződik például a rendezvényre belépők csomagjainak átvizsgálásában, ahol ez a korlátozás kizárólag azt célozza, hogy olyan tárgyak bevitelét megakadályozzák, amelyek alkalmasság sérülés okozására vagy a tömegben riadalom keltésére. A vizsgált rendelkezés alkotmányosan értékelhető tartalma ennek megfelelően az, hogy a magánszférához való jog védelmének biztosítása ütközik a közbiztonság megteremtéséhez és fenntartásához fűződő társadalmi érdek, illetve az élethez és a személyi biztonsághoz való jog érvényesítésével. A korlátozás szükségessége ezért itt tényszerűen megáll. A csomagellenőrzés általános, az alapjogi korlátozás minden esetben az élethez és a személyi biztonsághoz való jog érvényesítésén alapul, továbbá valamennyi érintett – saját belátása és döntése alapján – ki is vonhatja magát az ellenőrzés alól.

A területek (vagyonőrrel védett létesítmények) funkcióbeli különbségéből adódóan a belépési feltételek szigorja, mértéke és az ellenőrzés módja is eltérő. Vannak olyan létesítmények – állapítja meg az Alkotmánybíróság -, ahol a belépéskor az ellenőrzés általános, akadnak olyanok, ahol esetenként előfordul, vagy ahol egyáltalán nincs. A vizsgált szabályozás viszont egységesen és általánosan teszi lehetővé a belépő személyek csomagjának ellenőrzését. A szabályozás ugyanakkor nem tartalmaz arra vonatkozóan rendelkezést, hogy a feltételek érvényesítése nem (így a csomagellenőrzés sem) lehet öncélú, visszaélésszerű, valamint nem irányulhat arra, hogy a jogszerű belépést megakadályozza. Más megközelítésben: hiányzik az a rendelkezés, amely szabályozná, hogy a csomagellenőrzést mely esetekben és milyen módon kell végrehajtani. A szabályozás azt sem tartalmazza, hogy milyen jellegű tárgyak bevitelének megtiltása indokolt, és ebből következően azt a kötelezettséget sem írja elő, hogy akár a megbízónak (a létesítmény tulajdonosának, használójának) akár a vagyonőri feladatot ellátó egyéni vagy társas vállalkozónak erről a belépőket előzetesen tájékoztatni kellene. Arra vonatkozóan

sincs előírás, hogy a belépéskor elvett tárgyakat hol és hogyan kell őrizni. Mindez összefügg a magánszféra védelméhez való joggal, mert a csomagellenőrzéssel érintett személy nem tudhatja, hogy milyen tárgyakat vehetnek el tőle, és abban sem lehet biztos, hogy ezek őrzése az alapjogi védelemből fakadó követelményeknek megfelelően történik, azaz a tőle elvett tárgyakat biztonságosan és harmadik személytől elzártan tárolják.

A területen történő tartózkodás során végrehajtott csomagellenőrzés esetén ugyanúgy, mint a belépéskor felmerülhetnek akár biztonsági, akár tulajdonvédelemhez kapcsolódó aggályok, de az érintett személy az ellenőrzés alól – szabad akarat-elhatározása alapján – már egyáltalán nem tudja kivonni magát. *A létesítményből kilépő személy ugyanakkor biztonsági kockázatot már nem jelent, vele szemben kizárólag a tulajdonvédelemből fakadóan érvényesíthető a csomag ellenőrzését magában foglaló vagyoni jogosítvány.* Az sem elhanyagolható különbség továbbá, hogy míg a beléptetés során az ellenőrzés a létesítmény jellegétől függően változó (általános, alkalmankénti vagy egyáltalán nincs), addig a helyszínen történő ellenőrzés mindig eseti: adott körülményektől függően célzatosan végrehajtott vagy szűrőpróbaszerű. A kilépésnél is a létesítmény jellege az irányadó – mondja az Alkotmánybíróság –, vagyis előfordulhat, hogy az ellenőrzés általános, de számos helyen (pl. kiskereskedelmi létesítmények) tipikusan egyedi. Ez kétségtelenül fokozhatja a visszaélésszerű joggyakorlás veszélyét, illetve az ellenőrzéssel érintett személyben annak látszatát keltheti.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó a differenciálatlan szabályozással túlságosan általános, és ezáltal túl széles felhatalmazást adott a magánszféra védelméhez való jog különböző helyzetekben azonos mértékű korlátozására, amely egyúttal a legenyhébb eszköz alkalmazása követelményének sem felel meg.

Mindezek rögzítését a szakmai kamara azért tartja fontosnak, mert csak ennek ismeretében válhat világossá, miért is kezeli ma eltérően a belépéskori illetve a bent tartózkodás és kilépés esetén végezhető csomagtartalom ellenőrzés szabályait, és állapít meg több garanciális szabályt az 1998. évi IV. törvényt felváltó 2005. évi CXXXIII. törvény. A szakmai kamara azt is láttatni kívánja viszont, hogy *közel tíz évig volt jogszabályban rögzített lehetőség a vagyónvédelemben a differenciálatlan, totális jellegű csomagellenőrzésre be- és kilépéskor egyaránt.* Ebből a viszonylag "kényelmes", megszokássá vált helyzetből kellett - vagy kell (!), akár ma is - áttérni egy másik, az alapjogokat nem sértő, de a tulajdon védelmét így is megfelelően ellátni képes eljárási gyakorlatra.

Az önkéntes hozzájárulás kizárása

A szakmai kamarának tudomása van arról, hogy a munkavállalók magánszféráját, személyes adatait érintő teljes körű vagy véletlenszerű kiválasztáson alapuló csomagellenőrzést több létesítményben azzal kívánják jogszerűnek láttatni, hogy - hivatkozva az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdésére (*"Személyes adat akkor kezelhető, ha: a) ahhoz az érintett hozzájárul,* vagy az Mt. 9.§ (2)-(3) bekezdéseire - ahhoz a munkavállalók hozzájárulását kéri).

A szakmai kamara álláspontja szerint azonban az általános csomagellenőrzés legalizálása érdekében a munkavállaló "önkéntes" hozzájárulását érvényesen megszerezni, arra hivatkozni nem lehet.

Az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 29. cikke szerint létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport több állásfoglalásában is kifejtette, hogy a munkavállaló-munkáltató viszonyában megkérdőjelezhető az önkéntes hozzájárulás lehetősége. Az Adatvédelmi Munkacsoport több dokumentumában kifejtett álláspontjára támaszkodva a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) gyakorlata szerint is a hozzájárulás jogalapként csak akkor jöhet szóba, ha valódi választási lehetőség áll az érintett rendelkezésére, és nem áll fenn a megfélemlítés, a megfélemlítés, a kényszerítés vagy más jelentős negatív következmény veszélye a hozzájárulás megtagadása esetén. Az önkéntesség hiányában az adatkezelő nem rendelkezik megfelelő jogalappal az adatkezeléshez. A munkavégzésre irányuló jogviszonyokban azonban nem értelmezhető a hozzájárulás önkéntessége: a munkáltató és a munkavállaló közötti alá-fölérendeltségi viszonyban, ha az alkalmazott a hozzájárulását megtagadja, ez anyagi vagy nem anyagi természetű hátrányt okozhat neki. Az érintett hozzájárulására, mint jogalapra, a munkahelyi adatkezelések esetében tehát csak kivételesen lehet hivatkozni, alapvetően akkor, amikor egyértelmű, hogy az adatkezelés során feltétel nélküli „előnyöket” szerez a munkavállaló, és nem érheti őt semmilyen hátrány az adatkezelés megtagadása esetén. A hozzájárulás megfelelő jogalap kizárólag akkor lehet, ha az adatkezelésre nem a munkaviszonnyal összefüggésben kerül sor, vagyis ha az adatkezelés a munkáltatói jogok gyakorlásával nem áll kapcsolatban.

Figyelemmel kell lenni a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény alábbi rendelkezéseire is:

9.§ (2) A munkavállaló személyiségi joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A személyiségi jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell.

(3) A munkavállaló a személyiségi jogáról általános jelleggel előre nem mondhat le. A munkavállaló személyiségi jogáról rendelkező jognyilatkozatot érvényesen csak írásban tehet.

11.§ (1) A munkáltató a munkavállalót csak a munkaviszonnal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti. A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. A munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető.

(2) A munkáltató előzetesen tájékoztatja a munkavállalót azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a munkavállaló ellenőrzésére szolgálnak.

A csomagellenőrzés jelenlegi szabályozása

A vagyonőr által végrehajtható csomagellenőrzés illetve az ehhez kapcsolódó egyéb kötelezettségeinek szabályait - mellőzve most a sporttörvény erre vonatkozó speciális részeit - a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény tartalmazza az alábbiak szerint:

26. § (1) A vagyonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során jogosult:

b) a területre belépő vagy onnan kilépő személyt csomag, illetve menet-, szállítási okmány bemutatására felhívni;

c) a területen tartózkodó vagy onnan kilépő személyt - a 28. § rendelkezései szerint - csomagja tartalmának, járművének, valamint a szállítmánynak bemutatására felhívni;

f) a területre belépők ellenőrzésére fegyver-, illetve robbanóanyag-kutató műszert alkalmazni és a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök bevitelét megtiltani.

(3) Az 1. § (2) bekezdés d) pontja szerinti (ti. rendezvény biztosítása), rendezvénybiztosítási feladatokat ellátó személy az (1) bekezdésben meghatározottakon túl jogosult:

a) zárt területen vagy helyen tartott rendezvényre belépő személyt - a rendőrség, illetve a rendezésért felelős személy intézkedése alapján, ha a szerződésből fakadó kötelezettségeit érvényesíteni más módon nem tudja - különösen a testi sérülés okozására alkalmas tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében csomagja tartalmának bemutatására felszólítani,

b) rajta és csomagján kizárólag fémtárgyak kimutatására alkalmas eszközt alkalmazni, ennek visszautasítása esetén, a rendezvényen való részvételét megtiltani;

28. § (1) A vagyonőr a csomag tartalmának, jármű és szállítmány bemutatására a szerződésből fakadó kötelezettségei érvényesítése céljából, a tervezett intézkedése okának és céljának közlése mellett akkor hívhat fel, ha

a) megalapozottan feltehető, hogy az érintett bűncselekményből vagy szabálysértésből származó olyan dolgot tart magánál, amelynek őrzése a vagyonőrnek szerződésből fakadó kötelezettsége;

b) e dolgot a felszólítás ellenére sem adja át; és

c) az intézkedés a jogsértő cselekmény megelőzése, megszakítása érdekében szükséges.

(2) A közönség számára nyilvános magánterület védelme esetén a vagyonőr - jól látható helyen, jól olvashatóan, a területen megjelenni kívánó harmadik személyek tájékozódását elősegítő módon - köteles figyelemfelhívó jelzést, ismertetést elhelyezni

a) a 26. § (1) bekezdésben meghatározott intézkedésekről, azok lehetőségéről;

b) a területre bevinni tilos tárgyokról, azok jellegéről;

29. § (1) A 26-28.§-okban szabályozott intézkedések végrehajtása során a vagyonőrnek biztosítani kell, hogy az érintett személy személyes adatait, így különösen magántitkait és magánéletének körülményeit illetéktelen személy tudomására jutásától megóvja.

(2) Ha a megbízó meghatározott dolgoknak a közterületnek nem minősülő létesítményébe, területére, illetve zárt területen vagy helyen tartott rendezvényére való bevitelét megtiltja, biztosítani kell ezen dolgok biztonság és harmadik személytől elzárt tárolását.

74. § E törvény alkalmazásában:

13. csomag: mindazon, az érintett személy birtokában lévő, általa fogott vagy testére rögzített, azon viselt olyan tárgy, amely a benne elhelyezett dolgok szállítására, avagy azok szállításának megkönnyítésére szolgál, és amely alkalmas arra, hogy e dolgok a külső szemlélő elől - részben vagy egészben - elfedve maradjanak;

14. csomag tartalmának, a járműben elhelyezett dolognak, a szállítmánynak bemutatása: annak lehetővé tétele, hogy a személy- és vagyonőr megbizonyosodjon arról, hogy a csomagban, a járműben, a szállítmányban elhelyezett, a külső szemlélő elől egyébként rejtett dolgok között nincs olyan, amely az általa megakadályozandó jogsértő cselekményből származik, vagy amelynek a területre történő bevitele tilos;

A csomagellenőrzésre vonatkozó egyes törvényi felhatalmazások táblázatba foglalása esetén még inkább szemléletessé válik a különbség a belépő, illetve a létesítményben tartózkodó és onnan kilépő személlyel szemben alkalmazható intézkedések között.

Létesítmény őrzése esetén alkalmazható eljárások	belépő személy	bent tartózkodó személy	kilépő személy
<i>csomag, illetve menet-, szállítási okmány bemutatására felhívás</i>	x		x
<i>csomag tartalom, jármű, valamint a szállítmány bemutatására felhívás (az SzVMt 28.§-ban meghatározott feltételek megléte esetén)</i>		x	x
<i>fegyver-, illetve robbanóanyag-kutató műszer alkalmazása</i>	x		
<i>a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök bevitelének megtiltása</i>	x		
<i>tájékoztatás a vagyonőr intézkedéseiről, azok lehetőségeiről, a beviteli tilalom alá eső dolgok köréről</i>	x		
<i>beviteli tilalom alá eső dolgok biztonságos, harmadik személytől elzárt tárolásának biztosítása</i>	x		
Kiegészítő jogosultságok zárt területen vagy helyen tartott rendezvény esetén (ti. a fentiek felül)	belépő személy	bent tartózkodó személy	kilépő személy
<i>a testi sérülés okozására alkalmas tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében csomagtartalom bemutatására felszólítás</i>	x		
<i>személyen és csomagján kizárólag fémtárgyak kimutatására alkalmas eszköz alkalmazása</i>	x		

A táblázat jól érzékelhetővé teszi különösen a rendezvényekre belépéskor az ellenőrzés többlet jogosítványait, vagyis a közbiztonság megteremtéséhez és fenntartásához fűződő társadalmi érdek, illetve az élethez és a személyi biztonsághoz való alkotmányos jog érvényesítése megelőzi a magánszférához való jog biztosítását. A bent tartózkodó személy és a kilépő személy ellenőrzésekor pedig a magánszférához való alkotmányos jog érvényesül elsődlegesen a tulajdon védelméhez való joggal szemben. Ehhez a jogszabályi helyzethez tehát a személy- és vagyonvédelmi tevékenység során alkalmazkodni szükséges.

Összegzés

A jelenlegi jogi szabályozás áttekintése alapján a szakmai kamara az alábbi következtetésre jutott:

A megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során - rendezvény kivételével - a jelenlegi jogi szabályozás **nem teszi lehetővé a belépő személy csomagja tartalmának közvetlen szemrevételezéssel történő ellenőrzését**. Ugyanakkor a létesítmény jellegének, és az üzemeltető döntésének megfelelően **valamennyi csomag - a belépő személlyel együtt - fegyver illetve robbanóanyag detektálását biztosító műszeres ellenőrzés alá vonható**. A biztonsági intézkedések keretében:

1. a létesítménybe érkező munkavállalókat, látogatókat előzetesen (pl. felirattal, információs jelekkel, vagy dokumentált oktatás keretében) tájékoztatni kell:

- a beviteli tilalom alá eső tárgyak köréről,
 - a vagyonőr intézkedéseiről, azok lehetőségeiről,
 - az ellenőrzés módjáról, feltételeiről és várható tartamáról, továbbá
 - azokról a technikai eszközökről, amelyek az ellenőrzést szolgálják,
2. meg kell teremteni a beviteli tilalom alá eső dolgok biztonságos, harmadik személytől elzárt tárolásának feltételeit,
 3. az ellenőrző műszer jelzése esetén a belépésre jelentkezőt fel kell hívni a jelzést kiváltó tárgy bemutatására, eltávolítására, illetve ideiglenes tárolásba helyezésére,
 4. ennek megtagadása esetén a beléptetést - a megbízó eltérő utasításának hiányában - meg kell tagadni.

A létesítmény területén tartózkodó vagy onnan kilépésre jelentkező személy csomagjának tartalma kizárólag csak abban az esetben ellenőrizhető, ha az SzVMt 28.§-ban meghatározott feltételek fennállnak. A vagyonőr őrzési felelősségi körébe tartozó, bűncselekményből vagy szabálysértésből származó tárgy jogellenes birtoklásának feltételezését megalapozhatja különösen:

1. vagyonvédelmi biztonságtechnikai rendszer (pl. kamerák, behatolás-jelzők) adata, jelzése,
2. szemtanú jelentése, vagy
3. a vagyonőr közvetlen észlelése.

A szakmai kamara határozottan ellenzi és elutasítja azokat a törekvéseket és módszereket, amelyek nem veszik figyelembe a jelenlegi jogi helyzetet, és továbbra is a mindenkire kiterjedő indokolatlan, vagy véletlen kiválasztáson alapuló szűrőpróbaszerű csomagellenőrzéseket preferálják.

A szakmai kamara ugyanakkor megérti és elfogadja a létesítmények tulajdonosainak és üzemeltetőinek azon törekvését, hogy minden rendelkezésükre álló módon érvényesítsék tulajdonvédelmi igényeiket. Ez azonban nem történhet a jogszabályokat megkerülő, a vagyonőröket jogsértő gyakorlatra kényszerítő módon. Különösen a létesítményekből való távozásokkal járó tulajdonvédelmi kockázatok csökkentése érdekében ezért olyan szervezési intézkedések megfontolását javasolja, amelyek a létesítményeken belül fizikailag is elkülönítik egymástól pl. a termelési-logisztikai (védett) zónákat a szociális-irodai (öltöző, pihenő, étkező, adminisztrációs, stb.) zónáktól. Amennyiben a védett zónába a személyes tárgyak bevitelét, illetve onnan meghatározott dolgok kivitelét tiltja és ennek megtartását a két zóna között ellenőrzi, úgy a dolgozók létesítményből történő távozásakor a személyes tárgyaik, csomagjaik ellenőrzése - az SzVMt 28.§-ban meghatározott eseteket kivéve - már nem is lehet indokolt.

A megyei szervezet által feltett kérdésben felmerült az alkoholszondás ellenőrzés kérdése. A szakmai kamara felhívja a figyelmet arra, hogy az alkoholszondás ellenőrzés nem tárgya a személy- és vagyonvédelmi tevékenységnek, így annak végrehajtására az általános szabályok alapján a vagyonőr nem jogosult. Természetesen lehetőség van arra, hogy ennek a munkavédelem körébe tartozó, az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre alkalmas állapot ellenőrzését szolgáló feladat (1993. évi XCIII. törvény 54.§ (7) bekezdés, illetve 60.§ (1) bekezdés) ellátásával a megbízó, mint erre illetékes munkáltató, a vagyonőrt is megbízza. Ezt azonban csak akkor teheti, ha az alkoholszondás ellenőrzés végrehajtásának rendjét, dokumentálásának módját, az ellenőrzésre jogosultakat - beleértve a vagyonőr szolgálat tagját is - írásban részletesen szabályozta, arról a munkavállalókat előzetesen tájékoztatta, és a feladatot a vagyonvédelmi vállalkozással kötött szerződésében is szerepeltette.

A szakmai kamara végezetül kifejezésre kívánja juttatni, hogy a fentebb ismertetett álláspontját kizárólag a jelenleg fennálló jogi szabályozásból vezette le. Álláspontja ugyanakkor nem értelmezhető úgy, hogy ezt a szabályozást tartaná a legalkalmasabbnak a tulajdonvédelmi érdekek leginkább megfelelő érvényesítéséhez.

Budapest, 2016. december 30.

Bernáth Mihály
biztonságsszervező szakember