



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2501/2018. számú ügyben

Érintett szerv:

- Ózd Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala

2018. szeptember

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2501/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

A sajtóból értesültem arról, hogy Ózd Város Önkormányzata olyan kamerákat és kamerákkal felszerelt szemüvegeket szerzett be, amelyek lehetővé teszik a közfoglalkoztatottak folyamatos megfigyelését.¹ A közfoglalkoztatottnak a munkaszerződésük aláírásakor egyúttal arról is nyilatkozniuk kell, hogy hozzájárulnak a megfigyelésükhöz, a felvételek további felhasználásához, azt azonban nem tudhatják, hogy a kamerás megfigyelés pontosan mikor zajlik.

A kamerarendszer alkalmas a folyamatos megfigyelésre is, nem volt tisztázott, hogy mi volt a konkrét kiváltó oka ezen intézkedésnek, milyen időtartamban kívánják a megfigyelést alkalmazni, illetve hogy csak a közfoglalkoztatottakat érinti, vagy más, az önkormányzat alkalmazásában álló személy munkavégzését is kamerával kívánják megfigyelni. Nem volt egyértelmű továbbá az sem, hogy milyen szempontok alapján kívánják eldönteni, hogy ki az aki „rendesen” dolgozik és ki az, aki nem, és milyen „szankciókat” kívánnak alkalmazni azokkal szemben, akiknek a munkáját a megfigyelés nyomán nem tartják megfelelőnek.

A magyar közfoglalkoztatási modell erős hatósági elemekkel bíró, kevésbé az egyenjogú mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatottak jellemzően kiszolgáltatott helyzetben vannak, jogaik érvényesítésére kevésbé képesek. A közfoglalkoztatás rendszere szorosan, intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel. A közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony a szociális transzferek megvonását jelentheti, amely akár a teljes ellátatlanságba taszíthatja a rászorulókat. A közfoglalkoztatott azokkal a „alapvető” jogosítványokkal sem rendelkezik a közfoglalkoztatóval szemben, amelyek az „egyéb” munkavállalókat megilletik. A közfoglalkoztatási programok 2012-es 2013-as széles körű kiterjesztése óta így az *alapjogi biztos – hivatalbóli vizsgálatok indításával, illetve lefolytatásával is – kiemelt figyelemmel kíséri, monitorozza a közfoglalkoztatottak jogainak érvényesülését.*

Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a sérülékeny, leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, az ügyben az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem Ózd Város Önkormányzatának polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester) és a belügyminisztertől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jobbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (2) bekezdés];
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].
- az emberi méltósághoz való jog: Alaptörvény II. cikk *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”*
- az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma: Alaptörvény XV. cikk (1) *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*

¹ Lásd: <http://www.ozd.hu/news.php?id=3270>; <http://www.ozd.hu/news.php?id=3269>

Az alkalmazott jogszabályok

- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.).

A megállapított tényállás

1. Vizsgálatom megindítását követően, a minél részletesebb tájékozódás érdekében tájékoztatást kértem a közfoglalkoztatásért felelős *belügyminisztertől* az alábbi kérdésekre vonatkozóan:

1. Volt-e konkrét kiváltó oka annak, hogy Ózd városa szükségesnek ítélte a közfoglalkoztatottak megfigyelésének bevezetését?
2. Az önkormányzat – mint szerződéses fél – előzetesen egyeztetett-e erről a kérdéssel a szaktárca illetékeseivel, vagy az illetékes munkaügyi központtal, mint a közfoglalkoztatási támogatás hatósági szerződésének tagjaival?
3. A kamerás megfigyelés sajtóvisszhangját követően egyeztettek-e a település vezetőjével a megfigyelés szükségességéről és további fenntartásáról?
4. A megfigyeléshez szükséges technikai eszközök beszerzése milyen forrásból történt-e, annak költségeit a település elszámolhatja-e a hatósági szerződésben foglalt közfoglalkoztatási támogatás terhére?
5. A kamerás megfigyelés valamennyi Ózdon megvalósuló közfoglalkoztatási programra, közfoglalkoztatottra, vagy csak meghatározott programokra és közfoglalkoztatottakra terjed ki? Ha nem valamennyi programra és közfoglalkoztatottra vonatkozik, úgy a település mely szempontok alapján dönti el, hogy kit, mennyi ideig kíván megfigyelni?
6. Alkalmazzák-e Ózdon túl más településen, közfoglalkoztatónál a közfoglalkoztatottak kamerás megfigyelését, illetve tervezik-e ilyen megfigyelés bevezetését?
7. Kizártak-e már valakit a közfoglalkoztatásból a kamerás megfigyelés során tapasztaltak alapján?
8. Érkezett-e a szaktárcához panasz a közfoglalkoztatottaktól, vagy más szervtől, személytől a kamerás megfigyeléssel összefüggésben?
9. A közfoglalkoztatási program megvalósításával összefüggésben – esetlegesen – várnak-e valamilyen eredményt, változásokat a megfigyeléstől?

Válaszában a miniszter arról tájékoztatott, hogy szintén kizárólag sajtóhírekből szereztek tudomást a kamerás megfigyelésről. Nem került sor tehát ezzel kapcsolatos előzetes egyeztetésre a szaktárca területért felelős munkatársaival, vagy az illetékes megyei munkaügyi központtal, mint a közfoglalkoztatási támogatás hatósági szerződésének tagjaival.

A miniszter válaszában előadta, hogy az ügyről való tudomásszerzés után az adatvédelmi hatósági eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* (a továbbiakban: NAIH) folytatott le helyszíni vizsgálatot, a település alpolgármestere, jegyzője mellett ezen a tárca Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságának képviselője is jelen volt.² Az állami foglalkoztatási szerv munkaerő-piaci ellenőrei ebben a tárgykörben ellenőrzést hatáskör hiányában nem tudtak lefolytatni. Az általuk végezhető ellenőrzések felsorolását a Kr. 10. § (1) bekezdés j) pont j)–jd) alpontjaiban tartalmazzák. Eszerint kizárólag a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó hatósági szerződésekben foglaltak teljesítését, a

² A helyszíni vizsgálatról készült jegyzőkönyv másolatát megküldték részemre.

kérelmek megalapozottságát és az abban foglalt adatok valóságát vizsgálhatják. A hatáskörük nem terjed ki adatvédelmi hatósági eljárás lefolytatására. Az illetékes kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása a Möt. 132. § (4) bekezdés b) pontjában foglaltak értelmében nem folytatható le. Nem terjed ki ugyanis a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az érintett által hozott azon döntésekre, ahol jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A kamerák beszerzése – két darab szemüvegkamera és öt darab kézi kamera – saját önkormányzati forrás tételére történt, azok költségét az önkormányzat a közfoglalkoztatáshoz nyújtott támogatás tételére nem számolhatja el.

A válaszban szerepel, hogy a szaktárca rendelkezésére áll az Ózd Város Önkormányzata Startprogram Irodája által kiadott, „Elektronikus megfigyelőrendszer adatkezelési szabályzata” című dokumentum, amely szerint a kamerás megfigyelés által érintett területek: „Ózd Város Önkormányzata által a startmunka programok megvalósításának helyszínei”. Értelmezésük szerint ez valamennyi, az önkormányzat által megvalósított közfoglalkoztatási programot jelenti.

A miniszter nem tudott választ adni arra a kérdésre, hogy amennyiben nem valamennyi programra és közfoglalkoztatottra vonatkozik a megfigyelés, úgy a település milyen szempontok alapján dönti el, hogy kit és mennyi ideig kíván megfigyelni. Álláspontja szerint a kérdés kapcsán csak közvetett információ áll rendelkezésre, pontos választ az önkormányzata adhat. Nincs tudomásuk Ózdon kívül ilyen esetről, hasonló gyakorlatot kialakítani szándékozó közfoglalkoztatóról sem, valamint arról sem, hogy történt-e kizárás a közfoglalkoztatásból a kamerás megfigyelés során tapasztaltak alapján. A minisztériumhoz a közfoglalkoztatottaktól vagy más szervtől, személytől a kamerás megfigyeléssel összefüggésben panasz nem érkezett, az eddigi tapasztalatok alapján pedig nem tartják valószínűnek a kérdéses gyakorlat tömegessé válását.

2. A *polgármesternek* küldött megkeresésemben az alábbi kérdésekre vártam választ:

1. Milyen indokok alapján vált szükségessé, mi volt a kiváltó oka a közfoglalkoztatottak megfigyelésének?
2. A megfigyeléshez szükséges technikai eszközök beszerzése milyen forrásból történt, a település költségvetéséből vagy a közfoglalkoztatási támogatásból?
3. Kik jogosultak a megfigyelésre és milyen felhatalmazás alapján?
4. A megfigyelés valamennyi közfoglalkoztatottra vonatkozik, vagy csak egyes személyekre, illetve bizonyos programokban részt vevőkre? Ha nem valamennyi közfoglalkoztatottra vonatkozik, úgy milyen szempontok alapján döntenek el, hogy kit és mennyi ideig kívánják megfigyelni?
5. Milyen időtartamban kívánják – általánosságban – a megfigyelést alkalmazni?
6. Milyen következményei lehetnek, amennyiben a megfigyelés során azt észlelik, hogy a közfoglalkoztatott nem megfelelően végzi a munkáját? Kizártak-e már valakit a közfoglalkoztatásból a kamerás megfigyelés során tapasztaltak alapján?
7. Érkezett-e panasz a közfoglalkoztatottaktól a kamerás megfigyeléssel összefüggésben?
8. Az eltelt időszak tapasztalatai alapján hozott-e változást a kamerás megfigyelés a közfoglalkoztatottak munkájában?
9. Milyen eredményeket, változásokat várnak a megfigyeléstől? A kamerás megfigyelést az egyéb jogviszonyokban (munka, köztisztviselői jogviszony, stb.) foglalkoztatottakra is ki kívánják-e terjeszteni?

Válaszában a polgármester hangsúlyozta, hogy – a sajtóhírekkel ellentétben – a kamerás megfigyelőrendszer a megkeresésem időpontjában még nem volt aktív, nem üzemelt. A szükséges technikai eszközök már valóban beszerezték, de nincsenek használatban, így a közfoglalkoztatottak munkavégzésének kamerával történő ellenőrzése még nem valósult meg.

Tájékoztatott arról is, hogy a NAIH – NAIH/2015/3355/3/H. számon – eljárást indított a közfoglalkoztatott munkavállalók kamerával történő megfigyelése tárgyában. A vizsgálatot a NAIH lezárta, és a *határozatában foglalt feltételek fennállása esetén engedélyezte a kamerák használatát*. A NAIH határozatának másolatát, valamint az ez alapján módosított Adatkezelési Szabályzatot a polgármester megküldte részemre a válaszához mellékelten.

Tájékoztatott, hogy Ózd Város Önkormányzatánál, annak intézményeinél és gazdasági társaságainál összesen közel 1200 *közfoglalkoztatott munkavállaló* dolgozik. Állítása szerint a korábbi évek tapasztalatai alapján *“a közfoglalkoztatott munkavállalók jelentős része a munkaideje nagy részét nem munkával tölti, a munkakezdésre nem vagy nem munkára alkalmas állapotban jelenik meg, a munkavégzés helyét munkaidőben elbagyja, a munkaidő vége előtt eltávozik onnan.”* A polgármester szerint *„létezik olyan társadalmi igény, hogy az adófizetők pénzéből fizetett közfoglalkoztatott munkavállalók elvégezzék a munkájukat, munkaidejüket a munkahelyen, munkával töltsék.”*

A megvalósítás alatt álló startmunka programokban foglalkoztatottak létszáma összesen 844 fő, munkavégzésük helyszíne a város külső és belterületein változó. A közfoglalkoztatottak *egy időben hozzávetőlegesen hatvan helyszínen dolgoznak, a folyamatos felvétellek miatt fizikailag is egyértelműen lehetetlen lenne szerinte.* A megfigyelést csak kifejezett szabálytalanság felmerülése esetén, fokozatos rendszer szerint alkalmazzák. A polgármester a kialakítás indokai között arról is beszámolt, hogy naponta érkezik olyan értesítés a lakosságtól, hogy a közfoglalkoztatottak a munkavégzés helyett ülnek, fekszenek, hangoskodnak, valamint rendszeresen történnek kisebb atrocitások a munkavállalók között, valamint a munkairányítók és a munkavállalók között. Többször fordult már elő szóbeli fenyegetés, vagy testi sértés is, sőt többször előfordult az is, hogy a közfoglalkoztatottak a munkaeszközökben kárt okoztak vagy azokat eltulajdonították.

A megfigyeléshez szükséges kamerák önkormányzati forrásból, az általános tartalékkeret terhére kerültek beszerzésre. A megfigyelésre jogosultak körét Ózd Város Önkormányzatának Adatkezelési Szabályzata tartalmazza, a megfigyelés valamennyi közfoglalkoztatottra vonatkozik az Adatkezelési Szabályzatban meghatározott esetekben. A polgármester álláspontja szerint a megfigyelés az emberi élet, testi épség, személyi szabadság védelme és vagyonvédelem céljából történhet, *így a munkavégzés minősége nem lehet megfigyelés tárgya.* Ha a munkavégzés minőségével kapcsolatos kifogás merül fel, akkor arról csupán jegyzőkönyv készül, a jogkövetkezményekre a közfoglalkoztatás kapcsán háttérjogszabályként működő Mt. szabályai az irányadók.

Tekintettel arra, hogy a kamerás megfigyelés nem működik, így a közfoglalkoztatásból még nem zártak ki senkit emiatt a településen. A kamerás megfigyeléssel kapcsolatban negatív visszajelzés sem szóban sem írásban nem érkezett a közfoglalkoztatott munkavállalóktól, azonban annak bevezetését több munkairányító is szorgalmazta. Célként fogalmazta meg a polgármester, hogy a jelenleg közfoglalkoztatásban dolgozó emberek a jövőben úgy szerepeljenek a járási hivatal foglalkoztatási osztályának álláskeresői listáján, hogy bármelyik cég szívesen alkalmazza őket. A közfoglalkoztatás célja ugyanis, hogy segítséget nyújtson ahhoz, hogy a közfoglalkoztatottak felkészülten érkezhessenek a munkaerőpiacra, megtapasztalják, hogy ott a munkáltató mit vár el tőlük, milyen munkamorált és viselkedést kell tanúsítaniuk egy munkahelyen. Ennek elősegítésére pedig a kamerás megfigyelést szükséges és alkalmas módszernek tartja.

3. Mivel az első megkeresés idején a megfigyelő rendszert nem alkalmazták, a polgármester nem is tudott beszámolni annak tapasztalatairól, szükségesnek tartottam az ismételt megkeresést. Fél évvel később kelt levelemben így arra kértem, hogy számoljon be a megkeresések között eltelt hónapok során a megfigyelőrendszer működtetéséről, a megfigyelés tapasztalatairól.

Válaszában a polgármester arról tájékoztatott, hogy a megfigyelőrendszer alkalmazása 2015. november 17-én megkezdődött. A megvalósítás alatt álló közfoglalkoztatási programok által érintett területeket – 60 helyszínt, amely a megvalósítás ideje alatt a munkatervnek megfelelően változik – a *munkafelügyelők minden munkanapon látogatják.* A helyszínek nagy létszáma miatt azonban nem tudják minden napon minden helyszínt végigjárni. Az adatkezelési szabályzat rendelkezései szerint a munkaviszonnyal összefüggésben elkövetett szabálytalanságok és *jogsértések dokumentálása terén alkalmazott fokozatos rendszer szerint a munkafelügyelő szabálytalanság észlelése esetén elsősorban szóban szólítja fel a szabálytalanságot elkövetőt annak abbahagyására.* Ha a felszólítással a cél nem érhető el, a munkafelügyelő jegyzőkönyvet vesz fel az esetről. Ha a szabálytalanság a fenti módszerekkel nem orvosolható és annak bizonyítása más módon nem dokumentálható, a munkafelügyelő jogosult felvételt készíteni. Az alkalmazás megkezdésétől eltelt időszakban *a munkafelügyelők szóbeli felszólítás alkalmazásának szükségességéről sem tettek jelentést.*

A polgármester szerint a megfigyeléssel összefüggésben mind a munkavezetők, mind a közfoglalkoztatottak a szabályzatban foglaltakat megismerték és megértették és az abban foglaltak szerint járnak el. *A közfoglalkoztatásból való kizárásra a kamerás megfigyelés során tapasztaltak alapján nem került sor.* A közfoglalkoztatottaktól a kamerás megfigyeléssel összefüggésben nem érkezett panasz. A polgármester meggyőződése szerint az eltelt időszak tapasztalatai alapján a kamerás megfigyelőrendszer *pozitív változást hozott a közfoglalkoztatottak munkájában.* A közfoglalkoztatottak a szabályzatot megismerték – ha új közfoglalkoztatott személyt alkalmaznak, vele is megismerik – és megértették az abban foglaltakat. A megfigyelőrendszer a pályázathoz kapcsolódó beszámolók és prezentációk, a munkaviszonnyal összefüggésben elkövetett szabálytalanságok és jogsértések dokumentálása céljából kerül alkalmazásra. A rendszer alkalmazása során a szabályzatban is megfogalmazott fokozatosság elvét betartva még az 1. fokozat alkalmazására sem került sor.

4. Mivel a második megkeresésem idején a megfigyelő rendszert *még nem egészen egy hónapja alkalmazták,* ezért a polgármester nem tudott tájékoztatni a valóságos, gyakorlati tapasztalatairól, illetve arról, hogy az elérni kívánt célt a megfigyelés valóban betöltötte-e. Mindezek miatt 2018. április 24-én ismét tájékoztatást kértem a kamerás megfigyelés hosszabb tapasztalatairól. A megkeresésemben felvetett kérdésekre a polgármester a következőkről tájékoztatott:

4.1 *A korábbi megkereső levelem óta eltelt időszakban továbbra is alkalmazták-e a megfigyelést? A közfoglalkoztatottak munkavégzésének kamerás megfigyelését az önkormányzat nem alkalmazta, a kamerák kizárólag a startmunka program pályázathoz kapcsolódó beszámolók és prezentációk dokumentálása céljából kerültek alkalmazásra. Az adatkezelési szabályzat értelmében a kamerák működtetésének célja kettős. Az eszközökkel dokumentálhatóvá válik a pályázat eredményessége, nyomon követhető, hogy a folyamatban lévő munkák a pályázatban meghatározott ütem szerint haladnak-e, illetve szükség van-e valamely területen a beavatkozásra. Az alkalmazott eszközök a támogató szervezet kérésére a beszámolókhöz és prezentációhoz szükséges képi- és hanganyagot is hivatottak biztosítani. A munkaviszonnyal összefüggésben elkövetett szabálytalanságok és jogsértések dokumentálása céljából a megfigyelőrendszer csak kivételes esetben, fokozatos rendszer alkalmazása mellett kerülhet alkalmazásra. A munkafelügyelő szabálytalanság észlelése esetén elsősorban szóban szólítja fel a szabálytalanságot elkövetőt annak abbahagyására. Ha a felszólítással a cél nem érhető el, a munkafelügyelő jegyzőkönyvet vesz fel az esetről. Ha a szabálytalanság a fenti módszerekkel nem orvosolható és annak bizonyítása más módon nem dokumentálható, a munkafelügyelő jogosult felvételt készíteni. A megfigyelőrendszer bevezetése óta a munkaviszony során elkövetett szabálytalanság okán szóbeli felszólításra sem került sor.*

4.2 *Hány helyszínen és milyen gyakorisággal (pl. milyen munkanapon) kerül sor a munkavégzés kamerás megfigyelésére? A munkavégzés kamerás megfigyelésére egy esetben sem került sor.*

4.3 *Az eltelt hosszabb időtartam eredményeként milyen tapasztalataik vannak a megfigyeléssel összefüggésben (a munkavezetők a közfoglalkoztatottak szempontjából)? A polgármester tájékoztatása szerint mind a munkavezetők, mind a közfoglalkoztatottak tekintetében kijelenthető, hogy a szabályzatban foglaltakat megismerték, megértették és az abban foglaltak szerint jártak el.*

4.4 *Kizártak-e valakit a közfoglalkoztatásból a kamerás megfigyelés során tapasztaltak alapján, amennyiben igen, annak mi volt az oka? Mivel a munkavégzés kamerás megfigyelésére nem került sor, kizárás sem történt ebből az okból.*

4.5 *Időközben érkezett-e önökhöz panasz a közfoglalkoztatottaktól a kamerás megfigyeléssel összefüggésben? Az önkormányzathoz a megfigyeléssel, annak alkalmazásával összefüggésben nem érkezett panasz.*

4.6 *Az eltelt időszak alapján hozott-e változást a kamerás megfigyelés a közfoglalkoztatottak munkájában? Az eltelt időszak alapján a kamerás megfigyelés alkalmazásának lehetősége pozitív változást hozott a közfoglalkoztatottak munkájában, a szabályzatot megismerték, megértették az abban foglaltakat.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az ombudsman vizsgálatot folytathat természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.* Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az ombudsmani gyakorlat eszerint közszolgáltatónak tekinti valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.³

A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához.⁴ A kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül attól, hogy állami szervezetről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervezetről, gazdasági társaságról van-e szó, e minőségében közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik automatikusan valamennyi közfoglalkoztató is. *Ennek megfelelően rájuk az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – ugyancsak kiterjed.*

A fentiek alapján az Ózd Város Önkormányzata által alkalmazott, a közfoglalkoztatottak megfigyelési rendszerének alkalmazására *az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.* Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak,*

³ Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.

⁴ Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.

követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, valamint 70/A. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és *az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a *köz hatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és *a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége*. A jogbiztonság ugyanakkor az alkotmánybírói gyakorlat értelmében *nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő*. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá*. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.

3. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az egyenlő bánásmód követelményét, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más

vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, nem csak az alapjogokra kiterjedő követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A vizsgált jogi megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan jelenleg az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként nyert értelmezést, szoros összefüggésben az emberi méltósághoz való joggal. Alapvető elv, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, csak az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sértő megkülönböztetés.

4. Az *Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése* tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

1. Az egyén információs önrendelkezési joga körében a róla készült valamennyi kép-, hang- és videofelvételről főszabályként alapvetően szabadon rendelkezhet. Az információs önrendelkezési jogot ugyanakkor korlátozza a közfoglalkoztatottakról – részben tudomásuk nélkül, titkosan – történő felvétel készítése. A modern informatikai társadalomban ezen adatok védelme különösen jelentős, hiszen a technika fejlődése folytán korábban elképzelhetetlen módon rögzíthetők, illetve továbbíthatók. Fontos tehát az információs önrendelkezési jog kellően körültekintő értelmezése, mely ellensúlyozza a technika rohamos fejlődéséből származó kiszolgáltatottságot.

Jelen ombudsmani vizsgálat szempontjából kiemelendő, hogy az ügyben a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* (a továbbiakban: NAIH) eljárást folytatott le Ózd Város Önkormányzatának adatkezelése a közmunka programban résztvevők kamerás megfigyelése kapcsán tárgyban. Ennek alapján a 2015. július 8-i NAIH/2015/3355/5/H. számú határozat⁵ 30 napos határidő tűzése mellett pedig számos *adatkezelési követelményt* állapított meg. A NAIH határozat rendelkező része – többek között – az alábbi *kötelezettségeket* tartalmazta:

⁵ Lásd https://www.naih.hu/files/3355_2015_határozat.pdf

- Az Önkormányzat a közfoglalkoztatott munkavállalókról a munkaidejük beosztásának, a munka intenzitásának és minőségének ellenőrzése és serkentése céljából, valamint munkaközi szünetekben a munkavállalókról nem készíthet kép-, illetve hangfelvételt.
- A Startmunkaprogram során elért eredményekről, megtermelt javakról az Önkormányzat elsősorban úgy készítsen felvételt, hogy azokon munkavállalókat ne szerepeltessen.
- Az Önkormányzat a munkavállalók által a munkaviszonnyal összefüggésben elkövetett esetleges szabálytalanságok és jogsértések elkerülése, illetve azok megtörténtének dokumentálása érdekében csak kivételes esetben, fokozatos rendszer mentén készítsen felvételeket. Az adatkezelés célját ennek megfelelően, ezzel összhangban kell megjelölnie.
- A felvételek készítése előtt a munkafelügyelő az érintettek által érthető és hallható módon szóban is hívja fel arra a figyelmet, hogy felvételt fog készíteni.
- Az Önkormányzat részéről büntetőeljárásban történő felhasználás céljából csak akkor készíthető felvétel, ha a bűncselekmény elkövetésének veszélyével reálisan számolni lehet, a büntetőjogi felelősséget alátámasztó bizonyíték más módon nem szerezhető be.
- Az Önkormányzatnak a munkaviszonnyal kapcsolatban rögzített felvételek visszanezése során az érintett munkavállalónak biztosítania kell a jelenlét általános jogát, az azokhoz fűzött esetleges megjegyzéseinek jegyzőkönyvezése mellett.
- Az Önkormányzatnak a közmunkásoktól begyűjtött, adataikkal és aláírásaikkal ellátott, az adatkezeléshez hozzájáruló nyilatkozatokat meg kell semmisítenie, mivel a lehetséges esetekben az adatkezelés jogalapját nem az érintett hozzájárulása adja.

A NAIH határozat megállapításai között rögzíti, hogy az Mt. szerint a munkavállaló köteles munkaideje alatt a munkáltató rendelkezésére állni és munkáját az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végezni. Az Mt. 11. § (1) bekezdésében lehetőséget biztosít arra, hogy a munkáltató a munkavállalót a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizze, ami *szükségszerűen együtt jár személyes adatok kezelésével*. Ezen adatkezelés jogszerűségéhez nem szükséges a munkavállaló hozzájárulása, a munkáltatói ellenőrzéshez kapcsolódó adatkezelés ugyanis magából az Mt. rendelkezéseiből, illetve a munkaviszony természetéből fakad. A NAIH határozat utal arra is, hogy a munkaviszonyban a munkáltató és munkavállaló *nem azonos érdekérvényesítő képességgel rendelkező felek*, mivel a munkavállaló *egzisztenciálisan kiszolgáltatott* a munkáltatójával szemben. Az adatkezelés jogalapjaként emiatt sem lenne használható az érintetti hozzájárulás.

A NAIH álláspontja szerint a munkáltatói ellenőrzés akkor tekinthető jogszerűnek, ha *az a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges*, ennek a korlátját képezi azonban, hogy a munkáltatói ellenőrzés és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek – így a kamerás megfigyelés – nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével, a munkavállaló magánélete pedig a munkáltató által nem ellenőrizhető. Az Mt. rendelkezései önmagukban nem adnak felhatalmazást az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazására. A határozat kitér arra is, hogy az elektronikus megfigyelőrendszert *elsődlegesen az emberi élet, testi épség, személyi szabadság védelme, a veszélyes anyagok őrzése, az üzleti, fizetési, bank- és értékpapírtitok védelme, vagyónvédelem céljából lehet alkalmazni*. Így a kamerás megfigyelés esetkörébe tartozhatnak a veszélyforrást hordozó létesítmények, munkahelyiségek (nagy teljesítményű gépeket tartalmazó szerelőcsarnokok, egyes gyártási folyamatok). Indokolt esetben, így a munkahelyen tárolt, jelentős értéket képviselő eszközök, nyersanyagok, illetve egyéb értéktárgyak védelme céljából, a védelem szempontjából szükséges helyiségek (elsősorban raktárak és az azokhoz vezető folyosók) is megfigyelhetőek.

A NAIH határozata alapján jogellenes az olyan megfigyelőrendszer alkalmazása, amelynek célja a munkavállalók munkahelyi viselkedésének a befolyásolása, akár egy adott munkavállalóról, akár tömeges megfigyelésről van szó. Nem lehet olyan kamerát elhelyezni, amely kizárólag egy munkavállalót és az általa végzett tevékenységét figyeli meg. A tisztességes adatkezelés elvét sérti továbbá a NAIH határozat értelmében az a gyakorlat, ha munkavállalókat a munkafegyelem megteremtése, az időbeosztás kihasználása, a munka minőségének és intenzitásának fokozása érdekében megfigyelik. Nem lehet emellett kamerás megfigyelőrendszert alkalmazni abban az

időpontban sem, és olyan területen sem, amikor a munkavállalók épp munkaközi szünetüket töltik. Az elvégzett munka eredményének dokumentálása érdekében szintén készíthetők olyan felvételek, amelyek nem feltétlenül szükséges szerepeltetni a munkavállalókat.

A NAIH határozat kitér arra, hogy jelen esetben az adatkezelés célja kettős természetű, egyfelől szeretné a visszasságokat visszaszorítani, másrészt azok megtörténte esetén dokumentálni a könnyebb bizonyíthatóság érdekében. A NAIH ezen *adatkezelési célokat alapvetően elfogadhatónak tartotta* a felvételt készítés indokául, ha a munkáltató – azaz az Önkormányzat – ezek indokoltságát kellően alátámasztja és megfelelően szabályozza, abban az esetben pedig, ha a szabálytalanságok elkerülése enyhébb, a magánszféra sértetlenségéhez való jogot kevésbé korlátozó eszközökkel is elérhető, akkor elsősorban ezen eszközöket kell alkalmazni. A munkafelügyelő videofelvételt így például csak abban az esetben készíthet, ha a szabálytalanság jellegéből adódóan más módon nem dokumentálható és az adatkezelés célja más módon nem érhető el. A NAIH továbbá felhívta a figyelmet határozatában a munkavállalók (közfoglalkoztatottak) tájékoztatáshoz való jogának érvényesíthetőségével, illetve a felvételek megőrzésével kapcsolatos garanciális szabályokra.

Tekintettel arra, hogy a NAIH vizsgálata és meghozott határozata az érintett személyek információs önrendelkezési joga szempontjából súlyosan aggályos, törvénytörő elemeit megfelelően azonosította és azok nyomán még a működésbe állítás előtt megtették a szükséges intézkedéseket, így ezen túl további ombudsmani intézkedés megtételét, szempontok megfogalmazását a vizsgált ügyben e vonatkozásban nem láttam indokoltnak.

2. Az információs önrendelkezési joggal szorosan összekapcsolódó kérdéseken túlmutatóan lényegesnek tartottam kitérni a közfoglalkoztatottak kamerás megfigyelésének további alapjogi összefüggéseire és aggályaira. A NAIH határozata ugyanis az érintetti kört elsődlegesen speciális jogi státusú munkavállalóként jellemezte, ugyanakkor – hatásköri okokból – ezen túlmenően az ügyben közfoglalkoztatás-specifikus megállapításokat nem tett. A különösen védendő csoportok tagjai jogainak, így különösen emberi méltósághoz való jogának érvényesüléséért külön is felelős ombudsmanként ugyanakkor ezt a kontextust magam nem hagyhattam figyelmen kívül.

Az Önkormányzat a kamerás megfigyelés egyik fontos előnyeként értékelte a válasza szerint, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevőket *felkészítik a munka világába való visszatérésre*. Amint arra már számos jelentésemben rámutattam, a közfoglalkoztatás valóban olyan átmeneti helyzetet, kivételes foglalkoztatási formát jelent, amelynek célja, hogy a munka világába való visszatérést előkészítse az abból valamiért kiesett személyek számára. Az Önkormányzat azonban – ahogyan arra a NAIH határozata is rámutat – tévesen hivatkozik arra, hogy az elsődleges munkaerő-piacon, a versenyszférában a munkavégzés ellenőrzése kapcsán kamerás megfigyelés jellemző megoldás volna. Arra ugyanis kizárólag szűken megszabott célokból, mindvégig ahhoz kötődően kerülhet sor, az érintettek jogainak tiszteletben tartása mellett.

Jelen esetben ugyanakkor éppen egy alapvetően sérülékeny, kiszolgáltatott helyzetben lévő közfoglalkoztatotti csoportot érint kizárólag a bevezetett rendelkezés. A NAIH határozat külön is kiemeli, hogy az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók esetében sem értelmezhető a *hozzájárulás önkéntessége* az adatkezelés esetében. Az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalókhöz képest ugyanakkor a közfoglalkoztatottak függő helyzete és sérülékenysége kiemelt védelmet igényelne ezen a területen is. Kérdésként merül fel, hogy az önkormányzatnál dolgozó munkavállalók közül a kamerás megfigyelést, eredendően preventív jelleggel pontosan milyen jogi megfontolásból vezette be kizárólag a közfoglalkoztatottak vonatkozásában.

Az Önkormányzat válaszában *tévesen hivatkozott az Mt. felhatalmazó rendelkezésére*. Az Mt. 10. § (1) bekezdés rögzíti, hogy a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adat közlése kérhető, amely *személyiségi jogát nem sérti*, és a munkaviszony létesítése, teljesítése vagy megszűnése szempontjából lényeges. Az közfoglalkoztatottról a munkáltató által készített felvétel azonban nem eshet a munkavállaló adatközlésének körébe, így e rendelkezés jelen esetben nem alkalmazható. Az Önkormányzat emellett a munkáltatónak Mt. 11. § (1) bekezdés által biztosított ellenőrzési jogára hivatkozott a megfigyelés jogi alapjaként. Hangsúlyozni kell azonban, hogy e rendelkezés is rögzíti az emberi méltóság feltétlen védelmét. Nem helytálló ebben a körben az Mt. rendelkezései szerint a munkáltató és a helyi közösség jogos érdekeire való általános hivatkozás.

Az *AJB-8250/2012. számú jelentés* kiemelte, hogy nem lehet attól elvonatkoztatni, hogy a közfoglalkoztatáshoz – épp a munkanélküliség, a rászorultság, a kiszolgáltatottság és számos egyéb körülmény miatt – *a társadalom részéről számos előítélet is kötődik*. A jelentés rögzíti, hogy a média, az országos és akár a helyi közbeszéd gyakran „elemzi”, „mérégeti” a közfoglalkoztatás hasznosságát, azt hogy valóban értékteremtő munka folyik-e az egyes programok során, s ez a *közvélekedés szükségképpen kihat a közfoglalkoztatottakra is*. A jelentés visszásságot állapított meg azon gyakorlat kapcsán, amely kötelezővé tette a közfoglalkoztatottak számára, hogy a munkavégzésük során, munkaruhájukon (azaz láthatósági mellényükön) *foglalkoztatásuk jellegére utaló, megkülönböztető jelzést viseljenek*. Az ombudsman szerint a nyilvános helyen dolgozó közfoglalkoztatottak *átméretezése, megjelölése* inkább a meglévő sztereotípiák erősítésére alkalmas, mint magának a közfoglalkoztatási programnak a népszerűsítésére. A halmozottan kiszolgáltatott helyzetű közfoglalkoztatottak esetében ugyanis nem a munkavállalók jogait, méltóságát és egyenlőségét védő szabályok lebontása, hanem további *többletgaranciák* beépítése az alkotmányosan elvárható.

A kizárólag közfoglalkoztatottakat, de őket általános jelleggel érintő kamerás megfigyelés nem egyeztethető össze az az elvárással, hogy egyenlő méltóságú személyként kezelje őket más munkavállalókhöz képest: eleve kedvezőtlen társadalmi megítélésüket tovább ronthatja, az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, mivel az alapjogi jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő. Nyílt és közvetlen hátrányos megkülönböztetés ugyanakkor a gyakorlat kapcsán nem állapítható meg, figyelemmel arra, hogy – jogi szabályozásukat tekintve – az önkormányzat által alkalmazott közfoglalkoztatottak és más jogviszonyban álló nála munkát végző személyek nincsen összehasonlítható helyzetben.

A direkt adatvédelmi, információs önrendelkezési alapú garanciák és korlátozások mellett ombudsmanként fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy az emberi méltósághoz való jog és az érintettek személyiségi jogainak védelme szempontjából minden *megelőző, preventív jellegű*, illetve a konkrét, világos jogi indokot nélkülöző – az Mt. jogalapot adó szabályain túlmutató – kamerás munkamegfigyelés súlyosan aggályosnak tekintendő. A kamerás megfigyelés a közfoglalkoztató szempontjából kényelmes megoldás, annak jellege könnyen *az általános alkalmazás* felé viheti a gyakorlatot. A közfoglalkoztatás során ezzel együtt adódhatnak olyan helyzetek, amikor a kamerás megfigyelés legitim eszköz lehet: ha *elkerülhetetlen* az emberi élet, testi épség, személyi szabadság védelme, vagy a vagyonvédelem szempontjából. Ellenkező esetben a kamerás megfigyelés eszköz helyett célá válik, egyfajta *kollektív „büntetésként” jelenik meg*, amely a jogsértést el nem követő, becsületesen dolgozó közfoglalkoztatottakat stigmatizálja, állandó kontroll alatt tartja. Az elkerülhetetlenséget igazolja, hogy ha semmilyen más, enyhébb eszköz nem áll a közfoglalkoztató rendelkezésére a felsorolt alapjogi vagy vagyonvédelmi kötelezettségének eleget tegyen. Utalnom kell ebben a körben arra is, hogy az önkormányzatoknak, mint közfoglalkoztatónak megvan a lehetősége arra, hogy adott, korábban jogsértést elkövetett személyt ne alkalmazzon újra.

Végül meg kívánom jegyezni, hogy a *2018. május 25-e óta* Magyarországon is közvetlenül alkalmazandó *új Európai Adatvédelmi Rendelet (GDPR)*, amely a korábbi Adatvédelmi Irányelven túl további többletgaranciákat és feltételeket ír elő az adatkezelők számára. Mindezek alapján a jelentésben hivatkozott adatkezelési szabályzat felülvizsgálata is indokolt és időszerű.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az *Ajbt. 32. §-a* alapján *felhívom* Ózd Város Önkormányzata polgármesterét arra, hogy – a NAIH határozat által előírt követelményeken túlmenően, a jelentésem érdemi megállapításainak 2. pontjában megfogalmazottak nyomán – az adatkezelési szabályzatában foglaltakat vizsgálja felül, illetve a közfoglalkoztatottak kamerás megfigyelésére a lehető legszűkebb, a törvény által megengedett körben, világos indokból és elkerülhetetlen esetben kerüljön sor.

Budapest, 2018. szeptember 19.

Szécsényi László



Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testületétől

K i v o n a t

a Képviselő-testület 2015. április 9-i ülésének jegyzőkönyvéből

**Ózd Város Önkormányzata Képviselő-testületének
64/2015. (IV. 9.) határozata
önkormányzati tulajdonú eszközök kezelésbe, használatba adásáról**

Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a fenti előterjesztést megtárgyalta és az alábbi határozatot hozta:

1. A Képviselő-testület úgy dönt, hogy az Ózd Város Önkormányzata tulajdonában lévő, a határozat 1. mellékletében felsorolt vagyonelemeket az Ózd Városi Önkormányzat Közterület-felügyelete részére – a közbiztonság biztosításának elősegítése céljából –, 2015. április 10. napjától, határozatlan időtartamra, térítésmentesen kezelésbe adja.

Felelős: vagyonelemek átadás-átvételéért:

Ózd Városi Önkormányzat Közterület-felügyelet vezetője

PH. Településfejlesztési és Vagyongazdálkodási Osztály vezetője

Határidő: döntést követően azonnal

2. A Képviselő-testület úgy dönt, hogy az Ózd Város Önkormányzata tulajdonában lévő, a határozat 2. mellékletében felsorolt vagyonelemeket az Ózd Város Önkormányzata Startprogram Iroda – mint az Önkormányzat belső szervezeti egysége – részére, a helyi közfoglalkoztatás keretében szervezett Startmunka programok teljesítésének elősegítése céljából 2015. április 10. napjától, határozatlan időtartamra, térítésmentesen használatba adja.

3. A Képviselő-testület úgy dönt, hogy a 2. pontban hivatkozott vagyonelemek nyilvántartásáról az Ózdi Polgármesteri Hivatal Településfejlesztési és Vagyongazdálkodási Osztálya gondoskodik.

Felelős: 2-3. pont vonatkozásában:

vagyonelemek átadás-átvételéért:

Ózd Város Önkormányzata Startprogram Iroda vezetője

PH. Településfejlesztési és Vagyongazdálkodási Osztály vezetője

vagyonelemek nyilvántartásáért:

PH. Településfejlesztési és Vagyongazdálkodási Osztály vezetője

Határidő: döntést követően azonnal

K. m. f.

Dr. Almási Csaba sk.
jegyző

Janiczak Dávid sk.
polgármester

A kivonat hiteles: Pap Béláné
Ózd, 2015. április 28.

1. melléklet a 64/2015. (IV. 9.) határozathoz

Kimutatás

Ózd Város Önkormányzatának tulajdonában lévő és az Ózd Városi Önkormányzat
Közterület-felügyelet részére kezelésbe adandó kis értékű vagyonelemekről

Megnevezés	Mennyiség (db)	Bruttó érték (Ft/db)	Bruttó érték összesen (Ft)
HD szemüveg kamera 720 P	1	18.000	18.000
16 GB Micro SDHC memóriakártya Kingston-class 4+1 adapter	1	3.024	3.024
Samsung HMXF90WP/EDC Video Kamera	1	40.500	40.500
32 GB Micro SDHC memóriakártya Kingston-class 4+1 adapter	1	6.184	6.184
Yukon Futurus 10x50 WA keresőtávcső	3	21.590	64.770
Összesen:			132.478

2. melléklet a 64/2015. (IV. 9.) határozathoz

Kimutatás

Ózd Város Önkormányzatának tulajdonában lévő és az Ózd Város Önkormányzata Startprogram Iroda részére használatba adandó kis értékű vagyonelemekről

Megnevezés	Mennyiség (db)	Bruttó érték (Ft/db)	Bruttó érték összesen (Ft)
HD szemüveg kamera 720 P	1	18.000	18.000
16 GB Micro SDHC memóriakártya Kingston-class 4+1 adapter	1	3.024	3.024
Samsung HMXF90WP/EDC Video Kamera	5	40.500	202.500
32 GB Micro SDHC memóriakártya Kingston-class 4+1 adapter	5	6.184	30.920
Összesen:			254.444