



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
**AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-738/2017. számú ügyben  
Előzmény: AJB-2734/2016.

Érintett szerv: Humán Sztráda Nonprofit Kft.  
Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal és jogutód szervei

2017.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB 738/2017. számú ügyben**

**előadó: dr. Borza Beáta  
dr. Csikós Tímea  
dr. Kozicz Ágnes**

### **1. Az eljárás megindítása, előzmények**

A Humán Sztráda Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Foglalkoztató) működésével kapcsolatos panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben az ott foglalkoztatott fogyatékos emberek foglalkoztatási körülményeit sérelmezte a beadványozó.

Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerült az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § a) és b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal* (a továbbiakban: NRSZH) *főigazgatójától*, valamint munkatársaim *helyszíni vizsgálatot* folytattak a Foglalkoztató központi irodájában és egyik telephelyén.

### **2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásból való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *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 és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”
- *A fogyatékosággal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

### **3. Alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény; (a továbbiakban: CRPD)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.)

- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.)
- A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Szvtv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Ntv.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- Az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Sznyr.)
- A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet)

#### **4. A megállapított tényállás**

Panaszos beadványa szerint a munkahelyi légkört a megfélemlítés jellemzi, a munkavállalókat emberi méltóságukban rendszeresen megsértik, megalázzák őket; mindez az érintettek vonatkozásában állapotromláshoz és jelentős számú fluktuációhoz vezet. Kitért arra is a beadványozó, hogy a fővárosi IV. kerület Rózsa utcai foglalkoztatóban és a Fóti úti központban kamerákat is felszereltek, amelyet megfigyelésre, kontrollálásra használ a vezetőség.

##### **4.1. A Foglalkoztató működéséről**

A szervezet, mint szociális szolgáltató 2004 óta pszichiátriai-, és szenvedélybeteg személyek közösségi alapellátását biztosítja. A kezdeti időszakban normatív támogatási rendszerben (2009-2011), majd 2012-től pályázati ciklusokban. A pszichiátriai betegek közösségi ellátását egyebek mellett a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, kiemelten az 1/2000. (I.7.) SZCSM rendelet alapján végzik. Székhelyükön a szociális alapszolgáltatás mellett rehabilitációs célú foglalkoztatás is folyik. Az üzemben megváltozott munkaképességű személyek dolgoznak. A munkatársak elsősorban az általuk gondozott pszichiátriai betegek közül kerültek ki.

## 4.2. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Munkatársaim 2016. május 4-én tartottak helyszíni vizsgálatot a foglalkoztatónál, amelynek keretében vezető munkatársaknak és több megváltozott munkaképességű személynek tettek fel kérdéseket a munkakörülményeikkel kapcsolatban.

*A foglalkoztatási vezető* elmondta, hogy rehabilitációs foglalkoztatás keretében jelenleg 83 főt foglalkoztatnak, valamennyien megváltozott munkaképességűek, legtöbbjük a közösségi ellátásban is részt vesz. A Foglalkoztató menedzsmentjében, segítői/gondozói munkakörben dolgozók körében jellemző fluktuációt érintő kérdésre elmondta, az utóbbi időben a tartós távolléte miatt ideiglenesen felvett munkatárs jelentett változást a menedzsment személyi összetételében, egyébként ez egyáltalán nem gyakori. *A közösségi ellátásban dolgozó gondozók tekintetében pedig a szektorra egyébként is jellemző fluktuációs trendre hivatkozott.*

A rehabilitációs foglalkoztatásban rugalmasan kezelnek bizonyos munkaköröket, azokat az egyes megváltozott munkaképességű foglalkoztatottak képességeihez, körülményeihez igazítják, a tevékenységtípusok között szabad az átjárás. A betölthető munkakörök: adminisztráció, kézbesítés, iratkezelés, ügyintézés, postázás, karbantartás, mentorkodás, takarítás, portaszolgálat. A foglalkoztatásba vételkor minden esetben szakvélemények alapján történik a jelentkező munkaköri besorolása, amely később, állapot- vagy körülmény-változás okán változhat. Megfogalmazása szerint a rehabilitációs foglalkoztatásban erőteljes érdekérvényesítő attitűd érvényesül, és vannak „krónikus panaszkodók”, akiknek az adott, elérhető lehetőség nem felel meg.

Az ügyfelek foglalkoztatása 4 órás munkarendben történik, elmondása szerint az igazi kihívást a 'rehabosok' hosszú távú munkában tartása jelenti. A pszichiátriai betegek ('rehabosok') állapotukra tekintettel jellemzően nem mobilisak, munkába járásukat törekednek rugalmasan támogatni: a főváros közigazgatási határán kívülről érkező foglalkoztatottak számára megtérítik az utazási költséget, vagy nehéz anyagi helyzetben lévő munkavállalóikat gyakran együtt utaztatják fogyatékosági kedvezményrel utazó klienseik kísérőiként, díjmentesen.

Saját üzemorvosuk van, szerződéssel alkalmaznak pszichiátert, könyvelőt, honlap-szolgáltatót, munka- és tűzvédelmi előadót, valamint akkreditált felnőttképzési szolgáltatást is nyújtanak.

A Fóti úti központba beosztott *megváltozott munkaképességű munkatársakkal* folytatott beszélgetések alapján elmondható, hogy a foglalkoztatottak jól érzik magukat munkahelyükön, véleményük szerint jó a viszony a munkatársak és a vezetőség között is. *A kamerák felszereléséről nem kaptak tájékoztatást, feltételezéseik vannak arról, hogy azt mi okból szerelték fel – például, hogy pontosan érkezzenek a munkakezdésre, rosszullet esetén észleljék azt.* Többen jelezték, hogy szeretnének több – 6 vagy 8 – munkaórában dolgozni. Egy gondozó munkatárs kifogásolta a vezetőség viselkedésmódját, és a gondozók közötti magas fluktuációt, amely egyrészt a máshol adódó jobb munkakörülményekre, másrészt pedig a vezetőséggel kapcsolatos konfliktusokra vezethető vissza. *A gondozó a kamerákról szintén nem kapott tájékoztatást, de tudomása szerint a Rózsa utcai foglalkoztatóban több személyt zavar.* Sétélmezte még, hogy biztosítanak számára mobiltelefon-hívásra használható meghatározott összeget, amit a munkaköréből kifolyólag a legtöbb esetben meghalad, azt pedig levonják a fizetéséből.

A Rózsa utcai telephelyen a foglalkoztatottak a foglalkoztató épület hátsó részében, a konyhában töltik idejüket, elmondásuk szerint *azért szeretnek itt tartózkodni, mert oda nem szereltek fel kamerát.* A Rózsa utcai telephelyen megszólított munkavállalók hangulatát és viselkedését közöny, apátia jellemezte a feltett kérdések vonatkozásában.

Munkatársaim kérdésére a Foglalkoztató vezetője elmondta, hogy *a Fóti úti központi irodában a kamerák nem működnek, de ezt a munkavállalókkal nem közölték.* A Rózsa utcai foglalkoztatóban felszerelt kamerák működésben voltak, a vezető mobiltelefonján nyomon követhető volt minden ott zajló esemény.

A helyszíni vizsgálat egyebekben feltárta, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók és a vezetőség tagjai számára külön mosdókat alakítottak ki. A megváltozott munkaképességű személyeknek a munkahelyükre maguknak kell hozni a toalettpapírt. Dohányozni az épületen kívül lehet, azonban a belső udvarban láttak munkatársaim két takarítót, míg a Foglalkoztató egyik ügyintézője az elsősegélynyújtó szobából jött ki, és érzékelhetően a szobát dohányzásra használták (hamutartó, cigarettás dobozok). A gondozottak iratai szabadon hozzáférhetők voltak, a szekrény nem volt zárható, egyes iratok (munkaszerződés) az íróasztalon, szabadon elérhetőek voltak.

#### **4.3. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatójának válasza**

Megkeresésemben az NRSZH<sup>1</sup> főigazgatójától kértem, hogy a hozzám forduló által sérelmezetteket és a helyszíni vizsgálat során feltártakat vizsgálja meg és szakmai álláspontjáról, tett, valamint tenni tervezett intézkedéseiről tájékoztatasson. A vizsgálatában kértem, külön is térjen ki az egyes kérdésekre, azokat és az azokra kapott válaszokat a következőkben pontokba szedve részletezem.

A Foglalkoztatónál az NRSZH munkatársai helyszíni ellenőrzést tartottak, amely egyrészt a megkeresésemben megjelölt kérdések vizsgálatára, másrészt a foglalkozási rehabilitációs tevékenységhez kapcsolódóan előírt feltételek teljesítésének vizsgálatára terjedt ki. Az elvégzett ellenőrzés végrehajtását két tényező határozta meg:

- az eredeti panaszbeadvány pontos és teljes tartalma ismeretének hiányában csak közvetett információk álltak rendelkezésre, ami a Foglalkoztató által foglalkoztatott munkavállalói létszámra tekintettel nem tette lehetővé, hogy konkrét esetvizsgálatokat végezzenek;
- az NRSZH vizsgálati eszközrendszere a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendeletben, illetve a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai jeladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendeletben előírtakon alapult, ezért kizárólag az e jogszabályokban meghatározott követelmények teljesülését vizsgálta.

Hangsúlyozta a főigazgató, hogy bár a Foglalkoztató az ellenőrzést végző munkatársakkal való rendszeres és személyes kapcsolatra való tekintettel érdemi és teljes körű válaszokat igyekezett adni a feltett kérdésekre, ezek a szakterületek alapvetően nem tartoznak az NRSZH

---

<sup>1</sup> Az NRSZH az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet 10. § (1) bekezdése értelmében 2016. december 31-én az Áht. 11. § (3b) bekezdés b) pontja alapján beolvadási különválás útján jogutódlással megszűnt.

hatáskörébe. Az NRSZH hatáskörét a 74/2015.(111.30.) Korm. rendelet, az ún. rehabilitációs akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező munkáltatókat érintő ellenőrzési feladatkörét, kapcsolatrendszerét pedig, a 327/2012. (XI.16.) Korm. rendelet szabályozza. Ezen jogszabályok nem telepítenek az NRSZH-ra általános irányítást, alá-fölérendeltségi, felügyeleti, általános ellenőrzési jogkört, így a Foglalkoztató – mint önálló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság – vonatkozásában a 327/2012. (XI.16.) Korm. rendelet 16.§-ában foglaltakon túlterjeszkedően ellenőrzést tartani, beszámoltatni, jogsértő állapot megszüntetése érdekében feladatokat meghatározni nincs az NRSZH-nak feladat- és hatásköre. *Álláspontjuk szerint a feltett kérdések kapcsán ellenőrzésekre, a panaszok és a bejelentések kezelésére, az esetleges jogszabálysértések megállapítására, azok orvoslása érdekében feladatok meghatározására a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, illetve az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, adott esetben a munka felügyelet, foglalkoztatás-felügyelet illetékes szervezeti egységei rendelkeznek hatáskörrel.*

Az ombudsmani megkeresésben feltett kérdések tekintetében a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyve a következőket rögzítette:

*1. Mikor szerelték fel a kamerákat a Fóti úti központban, illetve a Rózsa utcai telephelyen?*

Munkáltató nyilatkozata szerint a Fóti úti telephelyre 2013 júniusában telepítették át az eredetileg 2011-ben a József Attila utcai telephelyre vásárolt rendszert, a Rózsa utcai telephelyen pedig 2015 márciusában, áprilisában szerelték fel a kamerarendszert (a vásárlásról szóló számla márciusi).

*2. Mi a célja a kamerarendszer működtetésének?*

A kamerarendszer – amely a Munkáltató nyilatkozata szerint kb. 2 éve nem működik, egy beázást követően történt meghibásodás következtében – *célja elsősorban a „visszatartó erő” a lopások megakadályozása érdekében*, mindazonáltal az eredeti szándékaik szerint napi 24 órában, mozgásérzékelő funkcióval működtetett. A kamerarendszer a vezetőségi irodákra is kiterjed a Fóti utcai telephelyen.

*3. A munkavállalókat tájékoztatták-e a kamerarendszer működéséről?*

Munkáltató úgy nyilatkozott, hogy a Fóti úton lévő telephelyre korábban kihelyeztek a kamera-rendszer működtetését jelző táblákat, amelyeket azonban a rendszer meghibásodása után leszereltek. A Rózsa utcai telephelyen a rendszer működik, azonban jelenleg ott nincs tényleges foglalkoztatás, a megszünt Garam utcai telephely berendezéseinek, gépeinek tárolására használják.

A vonatkozó tájékoztatás a Foglalkoztató Szervezeti és Működési Szabályzatában (a továbbiakban: SzMSz) szerepel, azonban a munkaszerződésekben, vagy az azok mellékletét képező Tájékoztatóban nem, illetve azokban az SzMSz megismerésére való utalás nem található.

*4. Mi lehet az oka a megváltozott munkaképességű személyek, illetve a gondozók magas arányú fluktuációjának?*

A nyilvántartott egyéni megállapodások alapján a 2015.07.02. – 2016.08.04. közötti időszak során 89 főből 31 fő munkaviszonya szűnt meg. A Munkáltató elmondása szerint a fluktuáció részben a pályázati rendszer megváltozásának tudható be, a korábban a Fejér megyei (velencei) kapacitásokat egy jogszabály-változás miatt a fővárosihoz csoportosították át, emiatt kényszerűen a gondozói állomány és az érintett megváltozott munkaképességű munkavállalói kör is részben átalakult: a korábbi munkavállalók egy része nem vállalta az utazást, helyettük új munkatársakat kellett keresniük.

A pszichiátriai betegekkel kapcsolatos, napi munkával járó kihívásoknak a szakképzett dolgozók közül sem mindenki tud megfelelni, a munka jellegéből fakadóan a relatíve magas fluktuáció nem tekinthető természetellenesnek. A pszichiátriai betegséggel küzdők

munkatevékenysége nem sorolható azonos kategóriába a más típusú egészség-károsodással rendelkezőkével, ami szintén jelentős oka a munkaszerződések megszűnésének. A megszűnt munkaszerződések esetében többféle indok is előfordult, többségükben a munkavállalók kezdeményezték, főként egészségügyi okokra való hivatkozással – de előfordul „nem megfelelő közérzetre” történő hivatkozás is – a munkaviszony közös megegyezéssel való megszüntetését, adott esetben egy héttel a munkaviszony kezdetét követően.

Munkáltatói oldalról a megszüntetés okai között előfordult speciális eset (lásd lentebb), de az igazolatlan hiányzások miatti felmondás tekinthető a fő oknak. A megváltozott munkaképességű munkavállalók között előfordult 2 haláleset is, valamint nyugdíjazások. A kiválasztott személyi akták között található (volt) olyan, amelyben a munkavállaló egy öthetes időszakon belül kérte, majd visszavonta, majd ismételten kérte munkaviszonyának megszüntetését. *A magas fluktuáció a Munkáltató 2015. évről szóló szakmai beszámolójában is szerepel.*

5. Mi indokolja, hogy a Fóti úti központban a vezetőség tagjai, illetve a munkavállalók számára eltérő helyen (elsősegélynyújtó szoba/udvar) megengedett a dohányzás?

Munkáltató nyilatkozata értelmében pszichiátriai ellátást nyújtó intézmények esetében elkülönített dohányzóhelyet kell kijelölni, a Fóti úti telephelyen az emeleten az elsősegélydoboz tárolására szolgáló szobát, illetve az udvar egy adott helyét jelölték ki dohányzóhelynek. A munkáltató bemutatta az országos tisztifőorvosnak a kérdésben adott tájékoztatását, amely szerint zárt légtérben is kijelölhető dohányzóhely pszichiátriai és szenvedélybetegek közösségi alapellátását nyújtó intézményben.

Munkáltató képviselője határozottan tagadta, hogy dohányzás tekintetében bárminemű megkülönböztetés lenne a vezetőség, illetve a munkavállalók között, bárki bármelyik dohányzóhelyet használhatja. A Munkáltató képviselőjének elmondása szerint a szóban forgó helyiség nem „elsősegélynyújtó szoba”, hanem csupán a kötelezően tartandó elsősegélynyújtó doboz tárolására szolgáló helyiség, a helyiség használatára segítségnyújtás céljából eddig még nem volt szükség. *A Budapest Főváros Kormányhivatala munkatársai a 2016. április 19-i hatósági ellenőrzésről kiállított jegyzőkönyvben rögzítették, hogy dohányzás a kijelölt helyen történik, máshol dohányzásra utaló jelet nem tapasztaltak.*

6. Mi indokolja, hogy a Fóti úti központban a megváltozott munkaképességű munkavállalók saját használatra maguknak kell gondoskodniuk a toalettpapírról munkahelyükön?

Munkáltató nyilatkozata szerint a toalettpapír-költségek korábban irréálisan magasak voltak, meghaladták a „normálisnak tekinthető költségszint” tízszeresét; vélhetően a toalettpapír tekercseket egyesek hazahordták, ennek dokumentációs alátámasztása azonban nem áll rendelkezésre.

Az ombudsmani megkeresésben szereplő kérdéseken túlmenően a helyszíni ellenőrzés kiemelten vizsgálta a foglalkozási rehabilitáció megvalósításának a 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet szerinti feltételrendszerét. A foglalkozási rehabilitációs szakmai program, a személyes rehabilitációs tervek, valamint a rehabilitációs tanácsadó és a rehabilitációs mentor tevékenységi nyilvántartása, és a Foglalkoztató az ellenőrzés során jelen lévő munkatársainak – elsősorban a vezető tisztségviselő és a rehabilitációs tanácsadó – nyilatkozatai alapján az NRSZH szakmai álláspontja szerint a Foglalkoztatónál – összhangban a korábbi rendszeres (legutóbb 2016. augusztus 4-én végzett) ellenőrzések megállapításával – a hivatkozott jogszabályi előírások teljesítése tekintetében rendszerjelleget hibát vagy hiányosságot nem tártak fel.

A főigazgató kitért ugyanakkor arra is, hogy mindez azonban nem jelenti azt, hogy ne fordulhatna elő olyan mulasztás, ami okot ad egyéni panaszra vagy panaszokra, valamint, hogy a Foglalkoztatónál *tapasztalható fluktuáció más hasonló tevékenységet folytató, hasonló egészségkárosodással élő embereket nagy számban foglalkoztató akkreditált munkáltatókhoz mérten nem tekinthető kirívóan magasnak.* Megjegyezte azt is, hogy a Foglalkoztató nyilatkozata szerint, jelenleg munkaügyi per folyik ellene, amelyet egy korábbi munkavállaló indított, akinek munkaviszonya munkáltatói felmondással szűnt meg.

A fentiek alapján az NRSZH munkatársai a Foglalkoztatónál tartott 2016. augusztus 31-i helyszíni ellenőrzés során tett megállapításaik alapján rögzítették, hogy a szóban forgó esetben intézkedésre okot adó körülmény nem állt fenn.

## **5.A vizsgálat megállapításai**

### **5.1. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

### **5.2. Az alapvető jogok tekintetében**

A biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági 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, 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, 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 az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé 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 irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, 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.<sup>2</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. 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.

### **5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog**

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, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>3</sup> A méltósághoz való jognak

<sup>2</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>3</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>4</sup>

### **5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme**

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósgági 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 jogosultsággok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányosságg tekintetében az Alkotmánybírósg két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányosságg az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányosságg teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetését, az Alkotmánybírósg szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlen ségg kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlen ségg felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőségg biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságg (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírósgági esetjog szerint az állam szabadsággot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

### **5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettséggok érvényesítése**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettséggok teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettséggoknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele

<sup>4</sup> Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a

fogyatékosággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződési, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### 5.3. Az ügy érdeme tekintetében

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.*

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>5</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékosággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*<sup>6</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékosággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékoságtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékosággal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte *az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás.* Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.<sup>7</sup>

*Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon a CRPD-ben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generálna a fogyatékosággal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.*

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)], amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékosággal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>6</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

<sup>7</sup> Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

<sup>8</sup> General comment no2 (2014) I.1.

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy<sup>9</sup>

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;
- a részes államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a részes államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a joghézagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;
- a részes államok segítségére lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek; szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékosággal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékoság alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabányaikat is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;
- a részes államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán, valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékoság kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*<sup>10</sup> A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és *figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.* A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért *meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*<sup>11</sup>

Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.<sup>12</sup>

### **5.3.1. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos munkakörülmények és ellenőrzésük**

2017. január 1. előtt az NRSZH feladat- és hatáskörét, valamint eszköztrendszerét a konkrét vizsgálatban a következő jogszabályok határozták meg:

- A Nemzeti Rehabilitációs Hivatalról szóló 74/2015.(111.30.) Korm. rendelet,
- A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI.16.) Korm. rendelet, az ún. rehabilitációs akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező munkáltatókat érintő ellenőrzési feladatkörét, kapcsolatrendszerét illetően, valamint
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet.

<sup>9</sup> General comment no2 (2014) III.

<sup>10</sup> Fot. 2. § (1) bekezdés

<sup>11</sup> Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

<sup>12</sup> Fot. 2. § (5) bekezdés

Ezen jogszabályok az NRSZH főigazgatójának álláspontja szerint, nem telepítettek az NRSZH-ra általános irányítást, alá-fölérendeltségi, felügyeleti, általános ellenőrzési jogkört, így a Foglalkoztató – mint önálló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság – vonatkozásában a 327/2012. (XI.16.) Korm. rendelet 16.§-ában foglaltakon túlterjeszkedően ellenőrzést tartani, beszámoltatni, jogsértő állapot megszüntetése érdekében feladatokat meghatározni nem volt az NRSZH-nak feladat- és hatásköre.

Kitért arra is, hogy a panaszbeadványban sérelmezettek vizsgálata a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, illetve az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, adott esetben a munka felügyelet, foglalkoztatás-felügyelet illetékes szervezeti egységei hatáskörébe tartozik.

Tekintettel arra, hogy az NRSZH az egyes központi hivatalok és költségvetési szervei formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet 10. § (1) bekezdése értelmében 2016. december 31-én az Áht. 11. § (3b) bekezdés b) pontja alapján beolvadásos különválás útján *jogutódlással megszűnt*, 2017. január 1-től Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Főosztálya (a továbbiakban: BFKH), és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) látja el a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos alábbi feladatokat:

*A BFKH-hoz tartozik:*

- a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók, valamint a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatók akkreditációjával, az akkreditált munkáltatók és az akkreditált szolgáltatók nyilvántartásával, valamint az akkreditált munkáltatók és az akkreditált szolgáltatók ellenőrzésével összefüggő hatósági feladatok,
- a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokkal, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokkal érintett munkáltatókra és munkavállalókra vonatkozó központi nyilvántartással kapcsolatos feladatok,
- a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokkal, valamint azok visszakövetelésével kapcsolatos közigazgatási hatósági és végrehajtási ügyek,
- a védett foglalkoztatók nyilvántartásával kapcsolatos feladatok,
- a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatására, és az azt elősegítő támogatásokra, szolgáltatásokra vonatkozóan tájékoztatási, információnyújtási feladatok.

*Az SZGYF látja el az alábbi feladatokat:*

- a rehabilitációs hatósági és szolgáltató tevékenységet segítő eljárási rendek, módszertani útmutatók, szakmai ajánlások készítésében való közreműködés, hatékonysági vizsgálatok, prognózisok, elemzések készítése, az orvos-szakmai módszertani feladatellátáshoz kapcsolódó képességvizsgálatok,
- a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások koordinációjával, fejlesztésével kapcsolatos feladatok, valamint a foglalkozási rehabilitációval összefüggő oktatási, innovációs, tárolási, logisztikai, nyilvántartási és informatikai tevékenység,
- a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló kormányrendelet végrehajtása, a fejlesztő foglalkoztatás pályáztatása és finanszírozása, valamint a szociális intézményi foglalkoztatás és a szociális foglalkoztatás finanszírozása keretében ellátott feladatai tekintetében.

Mindazonáltal előremutató volt, hogy az NRSZH munkatársai helyszíni ellenőrzésüket kiterjesztették a panaszbeadványban sérelmezett körülmények tisztázására, kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül is. Egyetérttek a főigazgató azon álláspontjával, miszerint a panaszbeadványban jelzett egyes körülmények vizsgálata több más hatóság feladat- és hatáskörébe tartozik. A fentiek alapján megállapítható az is, hogy sem a 2017. január 1. előtti, sem pedig a jelenleg hatályos szabályozás nem telepít hatáskört az illetékes szerveknek arra, hogy a

megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását illetően vizsgálják a foglalkoztatás körülményeit, hogy azok mennyiben illeszkednek az érintettek egyedi igényeihez, vagy egyes körülmények mennyiben gátolják társadalmi befogadásukat és alkalmasak-e arra, hogy valós munkaerőpiaci inklúziójukat előkészítse.

Nem hagyható figyelmen kívül azonban a Ket. 94. § (1) bekezdés c) pontja, amelynek értelmében, „ha hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, azonban a hatóság az adott jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a hatóság a jegyzőkönyv jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez”. A hatóságok közötti együttműködésre utal a 327/2012. Korm. rendelet 16. § (4) bekezdés d) pontja is, amely szerint „a Kormányhivatal az ellenőrzés során negatív értékelőpontot állapít meg, ha az illetékes hatóság által kiszabott munkaügyi, munkavédelmi, illetve a rendezett munkaügyi kapcsolatok megsértése vagy az egyenlő bánásmód megsértése miatt kiszabott bírság esetén 1-3 pontig terjedő mértékben”.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a megváltozott munkaképességű személyek megfelelő foglalkoztatási körülményeire, valamint a foglalkoztatás eredményességének ellenőrzésére nagy hangsúlyt kell fektetni, tekintettel az érintett személyek egyedi igényeire és szükségleteire, szociális és foglalkoztatási helyzetükre, amelyet a kormányhivatalok rehabilitációs és szakértői szervezeti egységei minősítenek szakértői véleményükben, és amely alapján egy megfelelő munkakör kereshető és található számukra. Így *kiemelt jelentőséggel bír, hogy a rehabilitációs foglalkoztatás jogszabályi és szakmai követelményeit ellenőrző hatóság a nem hatáskörébe tartozó jogszabálysértés észlelése esetén kezdeményezze a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását.*

A jelenlegi rehabilitációs foglalkoztatási rendszer tartalmaz ugyan garanciákat az egyénre szabott foglalkoztatáshoz, és annak minél eredményesebb megvalósításához (lásd. rehabilitációs tanácsadó, rehabilitációs mentor és segítő személy alkalmazása, személyes rehabilitációs terv készítése, számos tájékoztató és módszertani segédlet a BFKH honlapján), azonban továbbra is *fennáll annak kockázata, hogy a támogatási rendszer működtetése mellett elvész a rehabilitációs foglalkoztatás eredeti célja, vagyis a megváltozott munkaképességű munkavállaló tartós, eredményes és hatékony társadalmi és munkaerőpiaci befogadása.* Erre utal a BFKH Rehabilitációs Főosztályának összefoglalója a foglalkozási rehabilitációs akkreditációval rendelkező munkáltatók 2016. évi hatósági ellenőrzésének tapasztalatairól,<sup>13</sup> amelyben rögzítik, hogy „magát a foglalkoztatási rehabilitáció megvalósítását tekintve ugyanakkor az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy *viszonylag sok munkáltatónál mindössze a követelmények formális, és nem a tartalmi teljesítésére koncentrálnak.* Nagyon kevés munkáltató fordít figyelmet és erőforrást arra, hogy a megváltozott munkaképességű dolgozói számára érdemi – akár a jelenlegi munkahelyén továbblépésre alapot teremtő, akár a nyílt munkaerőpiacon is hasznosítható – szakmai képzést vagy továbbképzést biztosítson. A tranzit munkavállalók esetében a foglalkozási rehabilitáció mértéke, illetve a re-integráció ténszámái továbbra is elmaradnak a várakozásoktól: a munkapróba intézménye csak korlátozottan működik, illetve igen csekély mértékű a munkavállalók nyílt munkaerő-piacra történő visszavezetése – *ehhez kapcsolódóan néhol a rehabilitációs tanácsadók és mentorok foglalkoztatásának módja, munkájuk szakmai tartalma is megkérdőjelezhető. A megváltozott munkaképességű dolgozók döntő többségét továbbra is a minimálbérért foglalkoztatják, ami kevésbé*

<sup>13</sup> A 2016. december 31-i állapot szerint 371 munkáltató rendelkezett érvényes foglalkozási akkreditációs tanúsítvánnyal. 2016-ban összesen 1254 helyszíni hatósági ellenőrzésre került sor. Az ellenőrzések döntő része, 838 db az ún. „eseti” kategóriába tartozott, amikor a vizsgálat elsősorban az akkreditációs feltételek teljesítésére, a foglalkoztatott megváltozott munkaképességű dolgozók támogatásba történő bevonhatóságára, valamint a munkahelyi körülmények felmérésére irányul. Mintegy 349 esetben a Magyar Államkincstár területileg illetékes Állampénztári Irodájának referenseivel közösen zajlott az ellenőrzés, amikor is a Kincstár az igénybe vett támogatás felhasználásának szabályosságát, míg a rehabilitációs hatóság a Korm. rendeletben részletezett foglalkozási rehabilitációs követelmények szakmai paramétereit vizsgálta. Kizárólag a munkahely-teremtési támogatások felhasználására, a végrehajtott beruházásokra, valamint a támogatásért vállalt többletmunkaerő-foglalkoztatási kötelezettség teljesítésére összpontosított 53 helyszíni vizsgálat.

*motiválja az érintetteket teljesítményük növelésére, míg a szintén elterjedt határozott idejű munkaviszonyú foglalkoztatási forma (ami sokszor csak néhány hónapra szól) bizonytalanságban tartja az amúgy is hátrányos helyzetben lévő munkavállalói réteget.*<sup>14</sup>

A fogyatékos, vagyis a foglalkoztatási terület dogmatikája szerint a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási rendszerének eredményességét hivatott támogatni a szociális foglalkoztatás fejlesztő foglalkoztatássá való átalakítása, 2017. április 1-től. Az eddigi tapasztalatok szerint ugyanis a foglalkoztatás inkább munka-rehabilitáció<sup>15</sup> keretében történt, és a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban<sup>16</sup> résztvevő személyek nyílt munkaerőpiaci integrációja nem valósult meg olyan mértékben, amint ahogyan azt eredetileg tervezték.<sup>17</sup> *A fejlesztő foglalkoztatásban nagyobb hangsúly kerülhet a foglalkoztatott személy, az egyén képességeinek készségeinek fejlesztésére; célja ugyanis a gondozási, fejlesztési, illetve rehabilitációs tervben foglaltak szerint az egyén egészségi állapotának, korának, fizikai és mentális állapotának megfelelő fejlesztési és foglalkoztatási szolgáltatás biztosítása útján, az egyén felkészítése az önálló munkavégzésre vagy a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre.*<sup>18</sup> A fejlesztő foglalkoztatás megvalósulhat az Mt. szerinti határozott idejű munkaviszonyban vagy az Szocvtv. szerinti fejlesztési jogviszonyban.<sup>19</sup>

*Fentiek alapján megállapítom, hogy ha a rehabilitációs foglalkoztatás jogszabályi és szakmai követelményeit ellenőrző hatóság a nem hatáskörébe tartozó jogszabálysértés észlelése esetén nem kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, e jelzési kötelezettség elmulasztásával a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljárásból való joggal, az érintett munkavállalók tekintetében pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő alapjogi visszásság bekövetkezésének lehetőségét teremti meg, illetve tartja fenn a mulasztás pótlásáig.*

Ugyanezen alapjogokkal összefüggő visszásság gyanúját vetné fel a fejlesztő foglalkoztatás intézményét pusztán elnevezés-módosításként kezelő jogalkalmazási gyakorlat, amennyiben az ebben rejlő érdemi tartalom (a valódi, eredmény elérésére alkalmas fejlesztési és foglalkoztatási szolgáltatások) nem jelenik meg.

### **5.3.2. A foglalkoztatás körülményei a konkrét ügyben**

#### **5.3.2.1. Elektronikus megfigyelőrendszer (kamerarendszer) a munkahelyen**

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) a NAIH-4001-6/2012/V számú ajánlásában foglalta össze a munkahelyen alkalmazott elektronikus megfigyelőrendszer alapvető követelményeivel kapcsolatos álláspontját.

a) *A munkáltatói ellenőrzés jogalapja* kapcsán az ajánlás rögzítette, hogy az Mt. 42. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a munkaszerződés alapján a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása szerint munkát végezni. A jogalkotó az Mt. 46. § (1) bekezdés d) pontjában azt a kötelezettséget írta elő a munkáltató számára, hogy írásban tájékoztassa a munkavállalót a munkakörébe tartozó feladatokról.

<sup>14</sup> <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/hirek/megvaltozott-munkakepessegu-munkavallalok-foglalkoztatasa> letöltés 2017. június 27-én.

<sup>15</sup> A *munka-rehabilitációra* az intézményi jogviszony keretében került sor, az ellátott (illetve ha az ellátott cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt áll, akkor a törvényes képviselője) és az intézmény vezetője közötti megállapodás alapján. Munka-rehabilitációnak minősült különösen az intézmény környezetében végzett kiegészítő, kiegészítő jellegű, karbantartással, a külső-belső környezet rendben tartásával összefüggő feladatok ellátása.

<sup>16</sup> A *fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás* célja volt, hogy minden a foglalkozási rehabilitációban részt vevő személy olyan foglalkoztatásban részesüljön, ahol a megmaradt képességeit a lehető legjobban tudja hasznosítani, a foglalkoztatás révén kialakuljon önálló munkavégző képessége, felkészüljön a nyílt munkaerőpiacon történő önálló munkavégzésre. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás a Munka Törvénykönyve szerinti munkaviszonynak minősült.

<sup>17</sup> EMMI-SZGYF Tájékoztató napok, EMMI Foglalkozási Rehabilitációs Főosztály, [http://www.szocialisportal.hu/documents/10181/97592/2017\\_01\\_13\\_fejlesztofoglalkozas\\_ppt.pdf/18e4fd7f-b3e6-9e27-50d3-3b583338a962](http://www.szocialisportal.hu/documents/10181/97592/2017_01_13_fejlesztofoglalkozas_ppt.pdf/18e4fd7f-b3e6-9e27-50d3-3b583338a962) letöltés: 2017. június 27.

<sup>18</sup> Szocvtv. 99/B. § (1) bekezdés

<sup>19</sup> Szocvtv. 99/B. § (2) bekezdés



Ezzel összhangban a jogalkotó az Mt. 52. § (1) bekezdés b) és c) pontja a munkavállaló alapvető kötelességeként határozta meg azt, hogy 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. Ezen törvényi kötelezettségek megtartása végett a jogalkotó az Mt. 11. § (1) bekezdésében lehetőséget biztosít arra, hogy a munkáltató a munkavállalót a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizze. Ez a jogosultság szükségszerűen együtt jár személyes adatok kezelésével.

*Az Mt. rendelkezései tehát általános felhatalmazást nyújtanak a munkáltatói ellenőrzéshez kapcsolódó adatkezelésre, az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazására azonban önmagukban nem jogosítanak fel.* Az Mt. keretszabályait más jogszabályi rendelkezések és a munkáltató által alkotott, a tartalmi garanciákat rögzítő szabályzatok adják a valós, a napi gyakorlatban is érvényesülő tartalmát. A munkáltatónak az alkalmazott eszközökkel kapcsolatos részletszabályokat belső szabályzatban kell egyértelműen, érthetően, pontosan, részletesen meghatározni, megfelelve az elszámoltathatóság alapelveinek. Ennek kidolgozása során a munkáltatónak különös tekintettel kell lennie az arányosság követelményére valamennyi adatkezelési cél tekintetében. Ezek a részletszabályok szavatolják végső soron, hogy a munkáltató a munkavállaló munkaviszonnyal összefüggő magatartását az Mt. keretszabályai között, és az Infotv.-ben rögzített alapelveknek megfelelően ellenőrizze.<sup>20</sup>

*b) A munkahelyen alkalmazott elektronikus megfigyelőrendszer garanciális követelményei*

A NAIH ajánlása leszögezte azt is, hogy *a megfelelő jogalap megléte a jogszerű adatkezelésnek csupán az egyik részlemeze, az elektronikus megfigyelőrendszer jogszerű alkalmazásához további garanciális követelmények megtartására is szükség van.* Az Mt. azonban nem tartalmaz részletes szabályokat az elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazásával kapcsolatban. Törvényi szinten csupán egy, a kontextus szempontjából releváns ágazati törvény, a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Szvtv.). tartalmazza a kamerás megfigyelésre vonatkozó alapvető szabályokat és garanciális követelményeket. Az Szvtv.-ben a jogalkotó meghatározta az elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazásának lehetséges céljait, a felvételek tárolhatóságának időtartamát, a felvételek továbbításának esetköreit, illetőleg meghatározott több, garanciális előírást (így például bizonyos helyiségeket nem lehet megfigyelni vagy a területre belépő személyek tájékoztatására vonatkozó szabályok).<sup>21</sup>

*ba) A célhoz kötöttség elve és az érdekmérlegelés tesztje*

A hatályos törvényi rendelkezések, illetőleg az elszámoltathatóság elvéből fakadóan a munkáltatónak *kell igazolnia azt, hogy az általa alkalmazott elektronikus megfigyelőrendszer összeegyeztethető az Infotv. 4. § (1)-(2) bekezdésében szereplő célhoz kötöttség elvével és megfeleltethető az érdekmérlegelés tesztjének.* Ez a követelmény kijelöli annak kereteit, hogy munkahelyen milyen célból lehet elektronikus megfigyelőrendszert üzemeltetni. Mindemellett a jogalkotó az Szvtv.-ben általános jelleggel meghatározta, hogy melyek lehetnek az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazásának esetkörei.

Ennek megfelelően elektronikus megfigyelőrendszert *elsődlegesen az emberi élet, testi épség, személyi szabadság védelme, a veszélyes anyagok őrzése, az üzleti, fizetési, bank- és értékpapírtitok védelme,*

<sup>20</sup> Ez az arányossági vizsgálat lényegében megfeleltethető az Adatvédelmi Irányelv 7. cikk f) pontjának.

<sup>21</sup> Az Szvtv. rendelkezései azonban nem alkalmasak arra, hogy a munkáltató által üzemeltett elektronikus megfigyelőrendszer valamennyi körülményét lefedjék; míg a jogalkotó azonban a munkahelyi kamerás megfigyelés szabályait legalább az Szvtv.-ben foglaltaknak megfelelő részletettséggel nem rögzíti, a NAIH az Szvtv. garanciális szabályait is figyelembe veszi a munkahelyi kamerás megfigyelések jogszerűségének megítélésakor. Emellett a NAIH az Mt. szabályaira és az adatvédelmi alapelvekre épülő, ezen ajánlásában kialakított szempontrendszerre támaszkodik az elektronikus megfigyelőrendszerekkel kapcsolatos döntései meghozatalakor.

vagyonvédelem céljából lehet alkalmazni.<sup>22</sup> Így például a kamerás megfigyelés esetkörébe tartozhat a veszélyforrást hordozó létesítmények, munkahelyiségek (nagy teljesítményű gépeket tartalmazó szerelőcsarnokok, egyes gyártási folyamatok). Indokolt esetben, így a munkahelyen tárolt, jelentős értéket képviselő eszközök, nyersanyagok, illetőleg egyéb értéktárgyak védelme céljából, a védelem szempontjából szükséges helyiségek (elsősorban raktárak és az azokhoz vezető folyosók) is megfigyelhetőek.

*A kamerás megfigyelésnek abszolút korlátját jelenti az emberi méltóság tiszteletben tartása. Ezt a korlátot az Mt. is tartalmazza.<sup>23</sup> Az elektronikus megfigyelés és az emberi méltóság közötti összefüggésre az Alkotmánybíróság is rámutatott a 36/2005. (X. 5.) AB határozatában<sup>24</sup> (a továbbiakban: AB határozat), amelynek értelmében nem lehet olyan kamerát elhelyezni, amely kizárólag egy munkavállalót és az általa végzett tevékenységét figyeli meg. Jogellenesnek tekinthető az olyan elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazása, amelynek célja a munkavállalók munkahelyi viselkedésének a befolyásolása.*

Az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazhatóságának további alapelve az is, hogy semmiképp sem lehet kamerát elhelyezni olyan helyiségben, amelyben a megfigyelés az emberi méltóságot sértheti, így különösen az öltözőkben, zuhanyzóknak, az illemhelyiségekben vagy például orvosi szobában, illetve az ahhoz tartozó váróban. Emellett a NAIH álláspontja szerint szintén *nem lehet elektronikus megfigyelőrendszert alkalmazni az olyan helyiségben sem, amely a munkavállalók munkaközi szünetének eltöltése céljából lett kijelölve.*

#### *bb) A kamerák látószöge*

A célhoz kötöttség elve, illetőleg az érdekmérlegelés tesztje azt a követelményt támasztja a munkáltatóval szemben, hogy ezen követelményeknek az egyes kamerák látószögével kapcsolatban is érvényesülnie kell: a kamera látószöge a céljával összhangban álló területre irányulhat.

A kamerák látószögével kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy *a munkáltató elektronikus megfigyelőrendszert kizárólag a saját tulajdonban (vagy a használatában) álló épületrészek, helyiségek és területek, illetőleg az ott történt események megfigyelésére alkalmazhatja.* A munkáltatónak az elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazására vonatkozó tájékoztatóban minden egyes kamera vonatkozásában pontosan meg kell jelölnie, hogy az adott kamerát milyen célból helyezte el az adott területen és milyen területre, berendezésre irányul a kamera látószöge. A munkáltató ezzel igazolni tudja a munkavállaló számára azt, hogy miért tekinthető szükségesnek az adott terület megfigyelése. Nem fogadható el az a gyakorlat, amikor a munkáltató általánosságban tájékoztatja a munkavállalókat arról, hogy elektronikus megfigyelőrendszert alkalmaz a munkahely területén.

#### *bc) Az adatkezelés időtartama*

A NAIH álláspontja szerint az elektronikus megfigyelőrendszer által rögzített felvételek tárolásának időtartamára – más törvényi mérce hiányában – alkalmazni kell az Szvtv. 31. § (2)-(4) bekezdésében szereplő szabályokat, amelyek értelmében a munkáltatók a rögzített felvételeket főszabályként három munkanapig tárolhatják. A munkáltatónak igazolnia kell azt, hogyha valamely munkakör betöltése olyan kivételes esetet jelent, amikor – a célhoz kötöttség elvével és az érdekmérlegelés tesztjével összhangban – a felvételeket három munkanapnál hosszabb időtartamig szükséges megőrizni. Emellett, ha az Szvtv. 31. § (3)-(4) bekezdésében szereplő valamely különös körülmény fennáll, akkor a Hatóság elfogadja, hogy a felvételeket harminc, illetőleg hatvan napig lehet tárolni.

<sup>22</sup> Szvtv. 31. § (1) bekezdés

<sup>23</sup> Az Mt. 11. § (1) bekezdése értelmében „a munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével”.

<sup>24</sup> AB határozat III. pont 2. alpont

*bd) A felvételek megtekintése*

Az Infotv. alapelveinek a munkáltató által alkalmazott elektronikus megfigyelőrendszer révén rögzített felvételek megtekintésekor is érvényesülnie kell. *Emellett meg kell alkotni azokat az alapvető szabályokat, hogy ki, milyen célból és milyen időközönként nézheti vissza a felvételeket. A munkáltatóknak biztosítania kell azt, hogy a felvételek visszánézésére csak szűk személyi kör rendelkezzen jogosultsággal, kizárólag azok számára legyen erre lehetőség, akik a felvételek megtekintése alapján a szervezeten belül döntéshozatali jogkörrel rendelkeznek*

*be) A megfelelő tájékoztatás követelménye*

Az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazása szempontjából nincs szükség a munkavállaló hozzájárulására. Azonban az Mt. 11. § (2) bekezdése és az Infotv. 20. § (2) bekezdése alapján a munkáltatónak előzetesen tájékoztatnia kell a munkavállalót az elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazásával együtt járó adatkezelés lényeges körülményeiről.

*A munkavállalónak adott írásbeli tájékoztatásnak legalább ki kell terjednie:*

- az adatkezelés jogalapjára;
- az egyes kamerák elhelyezésére és a vonatkozásokban fennálló célra, az általuk megfigyelt területre, tárgyra, illetőleg arra, hogy az adott kamerával közvetlen vagy rögzített megfigyelést végez-e a munkáltató;
- az elektronikus megfigyelőrendszert üzemeltető (jogi vagy természetes) személy meghatározására;
- a felvétel tárolásának helyére és időtartamára;
- a felvételek tárolásával kapcsolatos adatbiztonsági intézkedésekre;
- az adatok megismerésére jogosult személyek körére, illetőleg arra, hogy a felvételeket mely személyek, szervek részére, milyen esetben továbbíthatja;
- a felvételek visszánézésére vonatkozó szabályokra, illetőleg arra, hogy a felvételeket milyen célból használhatja fel a munkáltató;
- a munkavállalókat milyen jogok illetik meg az elektronikus megfigyelőrendszerrel összefüggésben és milyen módon tudják gyakorolni a jogaikat;
- az információs önrendelkezési joguk megsértése esetén milyen jogérvényesítési eszközöket vehetnek igénybe.

A munkáltatónak – az elszámoltathatóság elvével összhangban – gondoskodnia kell arról is, hogy a munkavállalókat az elektronikus megfigyelőrendszerrel kapcsolatban megfelelően tájékoztassa. A tájékoztatásnak egyszerű, szakzsargon nélküli, bárki számára könnyen érthető szövegben kell megtörténnie. *A munkáltatónak igazolnia kell, hogy a munkavállalók a munkahelyi kamerázással kapcsolatos tájékoztatást ténylegesen megkapták (például írásbeli ellenjegyzéssel vagy egy kérdőív kitöltésével és aláírásával).<sup>25</sup>*

A megfelelő tájékoztatással összefüggésben további követelmény, hogy *a munkáltató köteles figyelemfelhívó jelzést elhelyezni arról a tényről, hogy az adott területen elektronikus megfigyelőrendszert alkalmaznak.*<sup>26</sup>

A NAIH ajánlása, munkatársaim és az NRSZH munkatársainak helyszíni vizsgálata során tapasztaltak alapján a Foglalkoztató elektronikus megfigyelőrendszer működtetésére vonatkozó intézkedése kapcsán a következő megállapításokat teszem azon garanciális követelmények vonatkozásában, amelyeket illetően a helyszíni vizsgálatok bármilyen tény, körülményt rögzítettek.

<sup>25</sup> Az ajánlás kibocsátásának időpontjában már munkaszerződéssel rendelkező munkavállalók esetében ezt a fenti követelményeknek megfelelő tájékoztatás tudomásul vételével lehet megszerezni. Az új munkavállalók esetében a munkába állás előtt, a munkaszerződéstől független dokumentumban kell tájékoztatni a munkavállalót a fent részletezett követelményekről, és a munkavállalónak azt kell ellenjegyeznie.

<sup>26</sup> Szvtv. 28. § (2) bekezdés c) pontja

Az Mt. vonatkozó rendelkezései általános felhatalmazást nyújtanak a munkáltatói ellenőrzéshez kapcsolódó adatkezelésre, az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazásának tartalmi garanciáit azonban a munkáltatónak kell belső szabályzatban egyértelműen, érthetően, pontosan, részletesen meghatározni, úgy, hogy az megfeleljen az Infotv-ben rögzített alapelveknek (célhoz kötöttség, érdekarányosság, elszámoltathatóság) is. *Egyik helyszíni vizsgálat sem tárta fel, hogy a Foglalkoztató az adatkezelés alapelveinek és a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően ilyen belső szabályzattal rendelkezik-e.*

A munkáltatónak kell igazolnia azt, hogy az általa alkalmazott elektronikus megfigyelőrendszer összeegyeztethető a célhoz kötöttség elvével és megfeleltethető az érdekmérlegelés tesztjének<sup>27</sup>, vagyis hogy a munkáltató jogilag legitim célból üzemelteti-e a munkahelyen az elektronikus megfigyelőrendszert, az adatkezelés ezen formája annak céljának magvalósulásához elengedhetetlen és a cél eléréséhez alkalmas. A NAIH ajánlása alapján és más jogszabályi rendelkezés hiányában az Szvtv. előírása<sup>28</sup> az irányadó e tekintetben, amely szerint az elektronikus megfigyelőrendszernek kép-, hang-, vagy kép- és hangrögzítést is lehetővé tevő formája az emberi élet, testi épség, személyi szabadság védelme, a veszélyes anyagok őrzése, az üzleti, fizetési, bank- és értékpapírtitok védelme, valamint vagyónvédelem érdekében alkalmazható, *ha a megbízás teljesítése során fennálló körülmények valószínűsítik, hogy a jogsértések észlelése, az elkövető tettenérése, illetve e jogsértő cselekmények megelőzése, azok bizonyítása más módszerrel nem érhető el, továbbá e technikai eszközök alkalmazása elengedhetetlenül szükséges mértékű, és az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozásával nem jár.* A munkáltató nyilatkozata alapján a rendszer a Fóti úti központban ugyan nem működik (erről a munkavállalóknak nincs tudomása), de célja elsősorban a „visszatartó erő” a lopások megakadályozása érdekében. Hozzátette ugyanakkor azt is, hogy a kamerarendszer a vezetőségi irodákra is kiterjed a Fóti utcai telephelyen. Ehhez kapcsolódóan további kérdésként merül fel, hogy a munkáltató miért tartotta fontosnak megjegyezni, hogy az – egyébként nem működő – elektronikus megfigyelési rendszer a vezetőség munkatársainak irodáit is érinti. Fontosnak tartom azt is rögzíteni ezen a ponton, hogy egyik helyszíni vizsgálat során sem jutott a vizsgálatot folytatók tudomására olyan tény, körülmény, amely azt valószínűsítette, hogy korábban bárki lopást követett volna el, illetve hogy – az Szvtv. 31. § (1) a) pontja szerinti feltétel alapján – a jogsértések észlelése, az elkövető tettenérése, illetve e jogsértő cselekmények megelőzése, azok bizonyítása más módszerrel nem érhető el, továbbá e technikai eszközök alkalmazása elengedhetetlenül szükséges mértékű, és az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozásával nem jár, *vagyis a hivatkozott vagyónvédelmi céllal – mint a lopások megelőzése – a kamerarendszer, mint „visszatartó”, „megelőző” munkáltatói intézkedés, arányban áll-e, figyelemmel az adatkezelés alapelveire is.*

Az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazása szempontjából nincs szükség a munkavállaló hozzájárulására, az Mt. 11. § (2) bekezdése és az Infotv. 20. § (2) bekezdése alapján a munkáltatónak azonban *előzetesen tájékoztatnia kell* a munkavállalót az elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazásával együtt járó adatkezelés lényeges körülményeiről (lásd részletesen 18. oldal, be) pont). A munkáltatónak – az elszámoltathatóság elvével összhangban – tehát gondoskodnia kell arról is, hogy a munkavállalókat az elektronikus megfigyelőrendszerrel kapcsolatban *megfelelően tájékoztassa.* A tájékoztatásnak egyszerű, szakzsargon használata nélküli, bárki számára könnyen érthető szövegben kell megtörténnie. *A munkáltatónak igazolnia kell, hogy a munkavállalók a munkahelyi kamerázással kapcsolatos tájékoztatást ténylegesen megkapták (például írásbeli ellenjegyzéssel vagy egy kérdőív kitöltésével és aláírásával).* A vonatkozó tájékoztatás a Foglalkoztató Szervezeti és Működési Szabályzatában (a továbbiakban: SzMSz) szerepel, azonban a munkaszerződésekben, vagy az azok mellékletét képező Tájékoztatóban nem, illetve azokban az SzMSz megismerésére való utalás nem volt fellelhető az NRSZH ellenőrzés során. A vizsgálatom feltárta, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók a kamerák felszereléséről nem

<sup>27</sup> Infotv. 4. § (1)-(2) bekezdés

<sup>28</sup> Szvtv. 31. § (1) bekezdés

kaptak tájékoztatást, csupán feltételezéseik vannak arról, hogy azok miért működnek – pontosan érjenek be, rosszul esetén észleljék azt. Egy gondozó szintén elmondta, hogy nem kapott tájékoztatást a rendszer működéséről, és tudomása szerint a Rózsa utcai foglalkoztatóban több személyt zavar az.

*A munkáltató köteles továbbá figyelemfelhívó jelzést elhelyezni arról a tényről, hogy az adott területen elektronikus megfigyelőrendszert alkalmaznak.*<sup>29</sup> Munkáltatói nyilatkozat szerint a Fóti úton korábban kihelyeztek a kamera-rendszer működtetését jelző táblákat, amelyeket azonban a rendszer meghibásodása után leszereltek. A Rózsa utcai telephelyen a rendszer működik, azonban jelenleg (az NRSZH vizsgálat idején, 2016. augusztus 31.) ott már nem folyt tényleges foglalkoztatás, a megszűnt Garam utcai telephely berendezéseinek, gépeinek tárolására használják azt. Az ombudsmani helyszíni vizsgálat idején (2016. május 4.) a Rózsa utcai telephelyen még tartottak foglalkoztatást; a vizsgálat idején ezen a telephelyen a foglalkoztatottak a foglalkoztató épület hátsó részében, többnyire a konyhában tartózkodtak, elmondásuk szerint *azért szeretnek itt tartózkodni, mert oda nem szereltek fel kamerát.* Az ott felszerelt kamerák működésben voltak, a vezető mobiltelefonján nyomon követhető volt minden ott zajló esemény.

A fentiek alapján összegezve, a Foglalkoztató elektronikus megfigyelőrendszer működtetésével kapcsolatos intézkedése során egyes vonatkozó garanciális követelményeket figyelmen kívül hagyott (belső szabályzat elkészítése, valamennyi munkavállaló megfelelő és dokumentálható tájékoztatása), míg a más követelményeknek való megfelelés jelentős mértékben megkérdőjelezhető (a vagyonszempont kapcsán a célhoz kötöttség). Ehhez a nem jogszerű jogalkalmazási gyakorlathoz társuló azon munkáltatói bánásmód, amely szerint fenntartották annak látszatát, hogy az egyébként nem üzemelő elektronikus megfigyelőrendszer teljes egészében rendeltetésszerűen működik, az érintett megváltozott munkaképességű munkavállalók tekintetében – különös tekintettel a pszichiátriai diagnózissal rendelkező személyek állapotára való esetleges hátrányos következményekre – *a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

### **5.3.2.2. Dohányzás a munkahelyen**

A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakba: Nvt.) 2. § (5) bekezdés c) pontja értelmében az Nvt.-ben meghatározott feltételek alapján zárt légtérű dohányzóhely is kijelölhető az Eütv. 188. § a) pontja szerinti pszichiátriai intézetben a pszichiátriai betegek számára. Az Eütv. ezen rendelkezése értelmében pszichiátriai intézetnek minősül a közösségi pszichiátriai ellátást nyújtó intézet is, így – az országos tisztifőorvosnak a Foglalkoztató megkeresésére adott tájékoztatása alapján is – a Foglalkoztató telephelyén pszichiátriai betegek számára zárt légtérben is kijelölhető dohányzóhely.

Munkatársaim a helyszíni vizsgálat során a Fóti úti központ épületén kívül, a belső udvarban láttak két takarító munkakörben foglalkoztatott személyt dohányozni, míg a Foglalkoztató egyik ügyintézője az elsősegélynyújtó szobából jött ki, a szobát láthatóan dohányzásra használták (hamutartó, cigarettás dobozok). Az NRSZH munkatársainak vizsgálati során a Munkáltató képviselője határozottan úgy nyilatkozott, hogy dohányzás tekintetében nincs semmiféle megkülönböztetés a vezetőség, illetve a munkavállalók között, bárki bármelyik dohányzóhelyet használhatja. A nyilatkozat szerint a központi épületben az érintett helyiség nem „elsősegélynyújtó szoba”, hanem *csupán a kötelezően tartandó elsősegélynyújtó doboz tárolására szolgáló helyiség, a helyiség használatára segítségnyújtás céljából eddig még nem volt szükség.*

<sup>29</sup> Szvtv. 28. § (2) bekezdés c) pontja

*Tekintettel arra, hogy az Ajbt. nem biztosít számomra lehetőséget és hatékony eszközöket az ombudsmani helyszíni vizsgálaton tapasztaltak és az NRSZH ellenőrzés során rögzített nyilatkozatok közötti ellentmondás feloldására, e kérdéskörben megállapítást és intézkedést nem teszek.*

### **5.3.2.3. Munkahelyi légkör, fluktuáció**

A hozzám forduló beadványában úgy fogalmazott, hogy a Foglalkoztatónál a munkahelyi légkört a megfélemlítés jellemzi, a munkavállalókat emberi méltóságukban rendszeresen megsértik, megalázzák őket; mindez az érintettek vonatkozásában állapotromláshoz és jelentős számú fluktuációhoz vezet.

Az ombudsmani helyszíni vizsgálat során a Fóti úti központban megkérdezett megváltozott munkaképességű munkavállalók arról számoltak be, hogy jól érzik magukat munkahelyükön, véleményük szerint jó a viszony a munkatársak és a vezetőség között is. A Rózsa utcai telephelyen megszólított munkavállalók hangulatát és viselkedését a közöny, apátia jellemezte a feltett kérdések vonatkozásában. Az NRSZH vizsgálati jegyzőkönyve e kérdéskörben nem rögzített releváns adatot, körülményt.

A fluktuáció kapcsán a Foglalkoztató foglalkoztatási vezetője elmondta, hogy a közösségi ellátásban dolgozó gondozók tekintetében a szektorra egyébként is jellemző fluktuációs trend érvényesül náluk is (egy gondozói nyilatkozat szerint a magas fluktuáció egyrészt a máshol adódó jobb munkakörülményekre, másrészt pedig a vezetőséggel kapcsolatos konfliktusokra vezethető vissza); az NRSZH vizsgálati jegyzőkönyv pedig kitért arra, hogy a Foglalkoztatónál tapasztalható fluktuáció, más hasonló tevékenységet folytató, hasonló egészségkárosodással élő embereket nagy számban foglalkoztató akkreditált munkáltatókhoz mérten nem tekinthető kirívóan magasnak.

Véleményem szerint a munkahelyi légkör, a megváltozott munkaképességű személyek, és a rehabilitációs foglalkoztatást szakmailag támogató munkavállalók körében egyaránt megfigyelhető fluktuáció, illetve az ezek közötti összefüggés mind az ügyben érintett Foglalkoztatónál, mind pedig más foglalkoztatóknál átfogó, illetve rendszerszintű vizsgálatok és intézkedések kezdeményezésének szükségességét veti fel. E jelenségek álláspontom szerint ugyanis szervesen összefüggnek az 5.3.1. pontba foglalt megállapításokkal, a rehabilitációs foglalkoztatás hosszú távú eredményességével, vagyis a fogyatékos személyek teljes és hatékony munkaerőpiaci és társadalmi inklúziójával.

Azon kérdésre, mi indokolja, hogy a Fóti úti központban a megváltozott munkaképességű munkavállalóknak saját használatra maguknak kell gondoskodniuk a *toalettpapírról* munkahelyükön, a Munkáltató azt nyilatkozta, hogy a toalettpapír-költségek korábban irreálisan magasak voltak, meghaladták a „normálisnak tekinthető költségszint” tízszeresét; vélhetően a toalettpapír tekercseket egyesek hazahordták, ennek dokumentációs alátámasztása azonban nem állt rendelkezésre.

Álláspontom szerint, a vonatkozó dokumentáció nélkül bevezetett foglalkoztatói intézkedés meglehetősen önkényes és egyben alkalmas arra is, hogy az érintett megváltozott munkaképességű személyek – különös tekintettel a közösségi pszichiátriai ellátást igénybe vevő személyek állapotára – emberi méltóságát sértse.

Az a körülmény, hogy a gondozottak iratai szabadon hozzáférhetőek voltak, az iratok tárolására szolgáló szekrény nem volt zárható, egyes iratok (munkaszerződések) az íróasztalon, szabadon elérhetőek voltak, figyelemmel a fentebb felhívott NAIH állásfoglalásra, ugyancsak kétségbe vonja a Foglalkoztató adatkezelési tevékenységének jogszerűségét.

Tekintettel arra, hogy a fenti körülmények vizsgálata az alapjogi biztos vizsgálati hatáskörének kereteit meghaladják, a vonatkozó megállapításomat elsősorban figyelemfelhívásként rögzítem, mindazonáltal a fenti körülmények összességükben alkalmasak arra, hogy az érintett fogyatékos személyek vonatkozásában *a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az*

*egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásság gyanúját és bekövetkezésének lehetőségét vessék fel.*

## 6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeli bekövetkezésük elkerülése érdekében

1. az Ajbt. 31. § -a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben rögzítettekre figyelemmel fontolja meg a rehabilitációs foglalkoztatás ellenőrzésébe egy olyan mechanizmus beépítését, amely a szakmai követelmények tartalmi megvalósítására ösztönzi az akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező munkáltatókat, és amely a megváltozott munkaképességű munkavállalók társadalmi és munkaerő-piaci befogadását támogatja;
2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala Kormány megbízottját*, hogy amennyiben a rehabilitációs hatóság munkatársai ellenőrzéseik során olyan jogszabálysértő foglalkoztatási körülményeket tárnak fel, amelyek vizsgálata nem tartozik a hatáskörükbe, a Ket. 94. § (1) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezzék a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását;
3. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Humán Sztráda Nonprofit Kft. ügyvezetőjét*, hogy a jelentésben rögzítettekre figyelemmel olyan foglalkoztatási körülményeket biztosítson a munkavállalóknak – különös tekintettel az elektronikus megfigyelő rendszer üzemeltetésére, dohányzó hely kijelölésére és használatára, a toalettpapír biztosítására, személyes adatokat tartalmazó iratok tárolására –, amely tiszteletben tartja a minden embert megillető egyenlő emberi méltósághoz való jogot.

Budapest, 2017. november 8.

Székel, László

