Ügyszám: 943/K/2009-8.

Tisztelt Uram!

Hivatalomhoz érkezett beadványában állásfoglalásomat kéri abban, hogy munkahelyén, a […] Büntetés-végrehajtási Intézetben, a fogvatartottak őrzése céljából felszerelt kamera felvételek alapján az Ön ellen indított fegyelmi eljárás törvényes volt-e, illetve a felvételek bírósági felhasználása lehetséges-e. Az ügyben megkerestem […] büntetés-végrehajtási alezredes parancsnok urat. A vonatkozó jogi szabályozás, valamint a megkeresésre adott válasza alapján az ügyben a következő az állásfoglalásom.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése értelmében, a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

A személyes adatok védelméhez való jog tartalmát az Alkotmánybíróság, az elvi jelentőségűnek tekintett 15/1991 (IV. 13.) AB határozatában bontotta ki, melyben nem hagyományos védelmi jogként értelmezte azt, hanem – annak aktív oldalát is figyelembe véve – információs önrendelkezési jogként. Az Alkotmánybíróság szerint e jog tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad, mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthat meg, az alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság által kialakított általános alapjogvédelmi teszt szerint egy alapjog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha azt egy másik alapjog vagy szabadság védelme, érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme szükségessé teszi, és a kívánt cél más módon nem érhető el. Az alapjog alkotmányos korlátozásához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményének: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. Ebből következően a törvényhozó köteles a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. *(20/1990 (X. 4.) AB határozat, illetőleg a 879/B/1992. AB határozat)*

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célból szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról, továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. A célhoz kötöttség elvéből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat szerint – különösen kamerával történő megfigyelések esetében - kizárólag csak a tényleges és a közvetlen, s nem az eshetőleges veszély értelmezhető a célhoz kötöttség követelményét kielégítő alkotmányos ismérvként. Az olyan szabályozás, amely távoli, elvont veszély elhárítására irányul és ennek érdekében ír elő „készletre” történő adatkezelést az alkotmányos követelményekkel ellentétes.

Az Alkotmánybíróság 36/2005. (X. 5.) számú határozatában kimondta, hogy a kamerák használata a tulajdon tárgyainak óvására alkalmas ugyan, ám óhatatlanul személyekre, emberi magatartásokra, szokásokra, megnyilvánulásokra, illetőleg magára az emberi testre

irányul. Az elektronikus úton történő megfigyelés tehát alkalmas arra, hogy a magánszférába behatoljon, intim (szenzitív) élethelyzeteket rögzítsen akár olyképpen, hogy az érintett nem is tud a felvételről, vagy nincs abban a helyzetben, hogy mérlegelhesse az ilyen felvételek megengedhetőségét és azok következményeit. Az így végzett megfigyelés a magánélethez való jog sérelmén túl – szélesebb és mélyebb értelemben – az emberi méltósághoz való jogot általában is érintheti.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett személy hozzájárult, vagy ha azt törvény elrendelte.

Az Avtv. 2. § 1. pontja értelmében személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt - közvetlenül vagy közvetve - név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Az Avtv. 2. § 9. pontja értelmében adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is.

Az Avtv. 2. § 6. pontja értelmében hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok - teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.

Jelen esetben a kamerák működésének meghatározható legitim célja van, a fogvatartottak, a zárkán kívüli területek megfigyelése. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Avtv. alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy azt törvény rendeli el. A magyar adatvédelmi szabályozás az adatkezelést csak ebben a két esetben tekinti jogszerűnek, a szabályozásban ez garanciális jellegű megfogalmazás. A parancsnok úr válaszlevelében hivatkozott jogforrások egyike sem törvényi szintű szabályozás. Az Avtv. megfogalmazása szerint az adatkezelést törvény rendeli el, vagyis kötelezően előírja. Ez a szabályozásban azt az értelmezést adná, hogy a törvénynek kifejezett parancsoló szabályt kell tartalmaznia, amely az adatok kezelését meghatározott célból előírja. Ezt megerősíti az Avtv. 3. § (3) bekezdése is: „Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.”

Aggályosnak tartom, hogy a kamerás megfigyelés legitim céljától eltekintve, erre az adatkezelésre nincs törvényi szabályozás. Az Avtv. fent idézett 3. § (3) bekezdése meghatározza, hogy az adatkezelőnek milyen követelményeket kell betartani, és egy olyan adatkezelésnél, ahol nincs meg a megfelelő szintű jogi szabályozás, nem is kérhető számon az Avtv.-ben meghatározott alapelvek alkalmazása. A törvényi szintű szabályozásnak pontosan ez lenne a célja, hogy a konkrét esetre ezeket a garanciális jellegű alapelveket előírja.

A kialakult hazai adatvédelmi gyakorlat értelmében, munkahelyen kamera a munkavállaló munkavégzésének, illetőleg munkahelyi viselkedésének megfigyelése céljából nem helyezhető el olyan helyiségekben, amelyekben állandó munkavégzés folyik, ebből következően pedig, nem működtethető kamera irodákban, illetőleg munkahelyiségekben.

Kivételt képeznek az olyan munkahelyiségek, ahol a munkavállaló élete és testi épsége veszélyben lehet, így kivételesen működtethető kamera szerelőcsarnokban, kohóban, ipari üzemekben vagy más, veszélyforrást tartalmazó létesítményekben. Hangsúlyoznom kell azonban azt, hogy – az Alkotmánybíróság gyakorlatából következően - csak abban az esetben működtethető kamera a munkavállalók élet- és testi épségének védelme céljából, ha a veszély ténylegesen fennáll és közvetlen, vagyis az eshetőleges veszély nem lehet alkotmányosan elfogadható adatkezelési cél. Semmilyen célból nem lehet olyan helyiségekben kamerát elhelyezni és működtetni, amely a munkavállalók munkaközi pihenőjének eltöltése céljából lett kijelölve, továbbá nem lehet kamerát elhelyezni öltözőkben, illemhelyiségekben, zuhanyzókban sem.

Indokolt esetben, így a munkahelyen tárolt, jelentős értéket képviselő eszközök, nyersanyagok, illetőleg egyéb értéktárgyak védelme céljából, a védelem szempontjából szükséges helyiségekben, így elsősorban raktárakban, és az azokhoz vezető folyosókon elhelyezhetők és működtethetők kamerák, azok működéséről azonban jól látható helyen és módon tájékoztatni kell az érintetteket. Olyan időszakban – így például munkaidőn kívül, hétvégéken, vagy ünnepnapokon - amikor a munkahelyen főszabály szerint senki nem tartózkodhat, vagyonvédelmi célból, a védelem szempontjából szükséges helyiségekben működtethető kamera, az általa továbbított képeket pedig rögzíteni lehet.

Jelen esetben a kamerás megfigyelés olyan alapjogok megóvása - mint az emberi élet, méltóság és az egészség - védelmében korlátozhatják az érintett jogait. Az Avtv. 16. § -a is utal arra, hogy az érintett jogait törvény korlátozhatja az állam külső és belső biztonsága, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében, valamint a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából – beleértve minden esetben az ellenőrzést és a felügyeletet is -, továbbá az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében. Az idézett bekezdés konkrétan nevesíti a fegyelmi vétséget, illetve a munkajogi kötelezettségszegés feltárását.

A büntetés-végrehajtási intézetek működésének sajátos jellegéből adódóan egyes alkotmányban rögzített jogok közvetlen sérelmének veszélye a szokásosnál jóval szigorúbb intézkedéseket indokol. Az alapjogok sérelmének közvetlen veszélye jogi értelemben más alapjogok korlátozásához vezethet, feltéve, ha a szükségesség, arányosság és alkalmasság kritériumai teljesülnek. Természetesen a szigorúbb szabályok megalkotásakor is figyelemmel kell lenni a munkavállalók alkotmányos alapjogaira. Így a munkahelyi szabályok nem korlátozhatják aránytalanul – az elérendő célt figyelembe véve - az érintettek személyiségi jogait. Egy büntetés-végrehajtási intézetben a munkavállalóknak az életét és testi épségét fenyegető veszély állandóan fennáll, nem csak eshetőleges a veszély.

A vizsgált esetben tehát a törvényi szabályozás hiányzik. Az adatkezelés jogalapja lehet még a munkavállalók hozzájárulása is. Amennyiben a munkáltató a fent idézett hozzájárulást nem szerzi be a munkavállalóktól, úgy az adatkezelés jogalapja hiányzik, jogellenes adatkezelés valósul meg.

A szóban forgó adatkezelés kapcsán folytatott vizsgálatom kiterjedt arra a hipotetikus kérdésre is, hogy amennyiben törvényi szintű szabályok rögzítenék a büntetés-végrehajtási intézeteken belüli kamerás megfigyelést, úgy a felvételek fegyelmi ügyekben felhasználhatók volnának-e? Ismételten idézem az Avtv. 16. § -át, amely szerint az érintett jogait törvény korlátozhatja az állam külső és belső biztonsága, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében, valamint a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából – beleértve minden esetben az ellenőrzést és a felügyeletet is -, továbbá az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében. Az idézett bekezdés konkrétan nevesíti a fegyelmi vétséget, illetve a munkajogi kötelezettségszegés feltárását.

A kialakult európai adatvédelmi gyakorlat szerint a jogszerűen továbbított képfelvételeket a kisebb munkahelyi szabálytalanságok ellenőrzésére nem szabad felhasználni. Ugyanakkor olyan jellegű munkahelyen, melynek a zavartalan működését többek között a közbiztonság is

megköveteli, az ellenőrzés szélesebb körű lehet, melynek a jogszerűségét mindig csak az adott eljárás részleteinek az ismeretében lehet megítélni.

A fentiek alapján, álláspontom szerint büntetés-végrehajtási intézetben kamerák használata bizonyos jogok megóvása érdekében indokolt lehet, ugyanakkor az adatkezelésre megfelelő szintű jogalapot nem találunk a jelenleg hatályos jogi szabályozásban. A törvényi szabályozás hiánya súlyos garanciális aggályokat vet fel az adatok kezelésére nézve. Erre tekintettel az igazságügyi- és rendészeti miniszternél kezdeményezni fogom a megfelelő szabályok megalkotásának előkészítését.

A törvényi szabályozás megszületéséig is a parancsnok úrnak javasoltam, hogy a büntetés-végrehajtási intézet dolgozóit megfelelően tájékoztassa a kamerás megfigyelésről, illetve hozzájárulásukat minden esetben szerezze be. A tájékoztatásban ki kell térni többek között arra is, hogy a megfigyelés milyen célokat szolgál, és a felvételeket milyen célokból és milyen eljárások keretében lehet felhasználni. Megtett intézkedéseiről harminc napon belül írásban kértem tájékoztatást.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon a jövőben is bizalommal hivatalomhoz.

Budapest, 2009. október 7.

Üdvözlettel:

Dr. Jóri András