Ügyszám: ABI-2997-3/2010/P

Tisztelt […]!

A hozzám írt beadványában egy munkáltató által kért munkavállalói nyilatkozatnak a Ktv. 61. §-ában foglaltakkal való összeegyeztethetőségéről kért tájékoztatást.

Az egyik mellékelt Nyilatkozatban a munkavállalónak arról kell nyilatkoznia, hogy a közszolgálati jogviszonya alatt a vonatkozó jogszabályokban, az elnöki utasításokban és egyéb szabályzatokban foglaltaknak megfelelően járt-e el vagy sem. A másik Nyilatkozatban pedig más szervezeti egységre, illetve közreműködő szervezetre van lehetőség „terhelő vallomást" tenni, hogy az tevékenysége során jogszabályt vagy belső utasítást sértett.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 61. §-a rendelkezik a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő adatkezelés egyes szabályairól és a közszolgáltatási nyilvántartásról. A 61. § (1) bekezdése szerint*: "A közigazgatási szerv a köztisztviselőről az e törvény 3. számú mellékletében meghatározott adatkörre kiterjedő nyilvántartást vezet (a továbbiakban: közszolgálati alapnyilvántartás). A 3. számú mellékletben nem szereplő körben - törvény eltérő rendelkezésének hiányában - adatszerzés nem végezhető, ilyen adatot nyilvántartani nem lehet."*

Az egyik mellékelt Nyilatkozat valójában a munkavállaló részéről saját munkájának értékelése arra vonatkozóan, hogy munkaköri kötelezettségének teljesítése során a vonatkozó jogszabályoknak, elnöki utasításoknak és egyéb szabályzatoknak megfelelően járt-e el. A Nyilatkozat arra is lehetőséget ad, hogy a munkavállaló tételesen felsorolva meghatározhatja, hogy mely esetekben nem tartotta be munkája során a törvényi előírásokat.

A Ktv. 34. §-a tartalmaz rendelkezéseket a köztisztviselő munkájának értékelésére, minősítésére. A Ktv. 34/A. § (1) bekezdése szerint a köztisztviselőt előmeneteli pályáján az minősítheti, akinek a minősítési időszakban a köztisztviselő legalább egy évig az irányítása alatt dolgozott.

Ez a minősítés a munkáltatói jogok gyakorlójának a feladata, amelyet átruházhat. A minősítés célja a köztisztviselő szakmai teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése. A minősítés kötelező elemeit az 1. számú mellékletben foglalt minősítési lap tartalmazza. A minősítő a munkaköri követelményekhez igazodó további szempontok szerint is értékelheti a köztisztviselő tevékenységét. A minősítésben csak kellően alátámasztott, tényeken alapuló megállapítások szerepelhetnek. A minősített alkalmasságának megítélését a minősítő írásban indokolni köteles. A minősítésre a köztisztviselő írásban észrevételt tehet.

A fenti törvényi szabályozásban, de más hatályos törvényi előírásban sem található rendelkezés arra nézve, hogy a köztisztviselőnek önmagának, saját munkáját kellene minősítenie. Ezen kívül az önvádra kötelezés tilalmának klasszikus elvével ellentétes, hogy valaki tételesen meghatározza, hogy mely feladatok ellátása során nem járt el jogszerűen, és ezzel önmagára nézve olyan „terhelő vallomást" tenne, hogy munkaköri kötelezettséget szegett, ami akár fegyelmi eljárás lefolytatását is eredményezheti.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja értelmében személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel 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. Személyes adatot kezelni - az Avtv. 3. §-a értelmében - csak akkor lehet, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 54. §-a értelmében a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. Az Alkotmánybíróság precedens döntésében, a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában az emberi méltóságot, mint az általános személyiségi jog egyik megfogalmazását értelmezte, mely minden más jog anyajoga.

A személyes adatok védelméhez való jog tartalmát az Alkotmánybíróság, 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 elérése 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 legalább az érintett által megismerhető célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy 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.

A Ktv. 34. § (3) bekezdése szerint a közszolgálati alapnyilvántartás célja a közszolgálati jogviszonyból származó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges adatok kezelésének biztosítása a közszolgálati jogviszony alanyai számára. A munkavállalónak önmagára tett „terhelő vallomása” nem illeszthető bele a Ktv. által meghatározott közszolgálati alapnyilvántartásba, illetve annak céljához sem rendelhető.

Más szervezeti egység, illetve közreműködő szervezet szakmai tevékenységére vonatkozó nyilatkozat gyakorlata hasonlatos az adatvédelmi gyakorlatban többször előforduló „belső visszaélés-jelentési rendszerekhez”. Egyes esetekben a hazai munkáltatók – vélhetőleg az elérendő célt félreértve – olyan jelentési rendszert hoznak létre, mely voltaképpen nem más, mint besúgói hálózat, melyben a munkavállalók – csekély súlyú szabálysértések esetén is – egymást szabadon feljelenthetik, az adatkezelő ezt pedig igen örvendetes, a cég működése szempontjából hasznos lehetőségnek minősíti.

Ilyen adatkezelésekre a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.), valamint figyelembe kell venni a 29-es munkacsoport WP117 számú állásfoglalásában foglalt követelményeit (adatminőség elve, érintett tájékoztatása, „bepanaszolt” személy jogainak érvényre juttatása). A 29. számú munkacsoport a célhoz kötött adatkezelés elvéből vezette le azt, hogy a belső

visszaélés-jelentési rendszerek alkalmazása során – tekintettel arra, hogy annak célja a vállalat működését jelentősen befolyásoló események feltárásának elősegítése – a bejelenthető szabálysértések körét korlátozni kell, a kisebb súlyú szabálysértések felderítését, szankcionálását a helyi vezetőkre kell bízni. Korlátozni érdemes továbbá azoknak a személyeknek a körét is, akik a jelentésekben érintettek lehetnek, az ellenőrzésnek elsősorban a vezetők ellenőrzésére kell irányulnia.

Ahogy a munkacsoport is hangsúlyozta, a belső visszaélés-jelentési rendszert a vállalatok az eredeti céloktól eltérő célokból is alkalmazzák, így környezetvédelmi előírások megszegésének felderítésére, vagy a munkahelyi balesetek megelőzésére. Tekintettel arra, hogy az ilyen jelentések alkotmányosan védett értékek biztosítását célozzák, álláspontom szerint az adatvédelmi követelmények betartása mellett e célokból alkalmazható a rendszer, ugyanakkor a – nem vezető állású – munkavállalók munkahelyi magatartásának közvetlen ellenőrzésére e rendszert nem lehet alkalmazni, tekintettel arra, hogy az ilyen munkaügyi ellenőrzések alkotmányos jogokat kevésbé sértő eljárások keretében is megvalósíthatók.

Annak, aki a bejelentést tesz, tisztában kell lennie azzal, hogy személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény elrendeli, vagy ahhoz az érintett hozzájárul. Az adatszolgáltató lényegében egy másik munkavállalóról közöl adatokat a munkaviszony másik szereplőjével, a munkáltatóval; az információ – legalábbis remélhetőleg – a munkaviszonyhoz, az abból fakadó kötelezettségekhez, azok megszegéséhez kapcsolódik. Ebben az esetben az adatkezelési jogosítvány a munkaviszonyból, a munkáltató ellenőrzéshez való jogából levezethető, de a munkáltatóval szemben nem csupán elvárás, hanem az Avtv.-ből, illetve a Munka Törvénykönyvéből (továbbiakban: Mt.) származtatható kötelezettség a tisztességes eljárás, a célhoz kötött adatkezelés. Ha az adatok címzettje a jelentéstétel során harmadik fél (pl. munkáltató tulajdonosa), az adattovábbítás mindenképpen jogellenes. Az, aki az adatokat továbbítja, a jogellenes adatkezelésért felelősséggel tartozik, amely lehet polgári jogi (az Avtv., illetve a Polgári Törvénykönyv alapján), de amennyiben az adatkezelés jelentős érdeksérelmet okoz (amely lehet akár egy megalapozatlan vizsgálat) felmerülhet a büntetőjogi felelősségre vonás is (Büntető Törvénykönyv 177/A. §). Ez természetesen csak a személyes adatok védelméhez való jog megsértéséből származó jogkövetkezmény, felmerülhet egyéb jellegű polgári jogi (magántitok, jó hírnév megsértése), vagy büntetőjogi (rágalmazás, becsületsértés) felelősség is.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy ha azt törvény elrendelte. A köztisztviselők által aláírt „Nyilatkozatok" önkéntessége kétséges. A munkajogviszony egy alá-fölérendeltségi viszonyt eredményez, amelynek keretén belül állandó jelleggel megkérdőjelezhető a hozzájárulás önkéntessége, és az adatok felvételének tisztessége. A munkaügyi adatkezelések esetében, a munkavállaló egzisztenciális kiszolgáltatottsága okán, melynek következtében olyan adatkezelésekhez is hozzájárul, melyhez egyébként nem kívánna, vizsgálni kell a célhoz kötött adatkezelés elvét is. Ennek értelmében csak konkrét cél érvényülése végett lehet személyes adatot kezelni, és csak akkor, ha az elérni kívánt cél más formában nem megvalósítható.

Munkáltatójának eljárásával sérül a munkavállalók személyiségi joga, mivel az adatgyűjtés meghatározott legitim cél nélkül történik, azaz nem felel meg a tisztességes adatkezelés követelményének. A Nyilatkozatok alkalmazásával elérni kívánt cél álláspontom szerint nem teszi indokolhatóvá az érintettek jogainak ilyen mértékű korlátozását, ezért az – az érintett személyek formális hozzájárulása mellett is – sérti a személyes adatok védelméhez való jogot.

Személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2010. július 7.

Üdvözlettel:

Dr. Jóri András