Ügyszám: 2749/K/2009-3.

[…] részére

Tisztelt [..]!

Az Adatvédelmi Biztos Irodájához intézett beadványában Ön állásfoglalásomat kérte a magyarországi drogterápiás intézetek felügyeleti ellenőrzéséhez kapcsolódó hatósági adatkezeléssel összefüggésben.

A beadvány szerint a Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala (Szociális és Gyámhivatal) ellenőrzést végzett a rehabilitációs intézetet és rehabilitációs lakóotthont, valamint átmeneti otthont működtető Emberbarát Alapítványnál, ahol szociális foglakoztatás keretében szenvedélybetegek részére fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás és munka-rehabilitációs foglalkoztatás folyik. Az ellenőrzést követően a Szociális és Gyámhivatal hiánypótlási felhívásban kérte az intézmény vezetőjét a szociális foglalkoztatásban résztvevők személyes adatait tartalmazó egyes dokumentumok csatolására (munkarehabilitációs megállapodás, munkaszerződés, rehabilitációs alkalmassági vizsgálatot végző szakértő szerv szakvéleménye), hivatkozással a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoctv.) 99/C. §-ára.

Ön kifogásolta, hogy az intézetben ellátott szenvedélybetegek személyes adatait és egészségügyi adatait tartalmazó dokumentumok másolatát postai úton az intézménynek meg kell küldenie a Szociális és Gyámhivatal részére, amely azt nyilvántartásba veszi és továbbítja az Állami Foglalkoztatási Szervnek (ÁFSZ). Állásfoglalásomat kérte azzal kapcsolatban, hogy a másolatokat megküldhetik-e az intézetek, valamint, hogy az eljárás során nem sérülnek-e a szenvedélybetegek személyes adatok védelméhez fűződő jogai.

A kérdésben az alábbi állásfoglalást adom:

I. Drogterápiás intézetek - jogi környezet

A drogterápiás intézetek egészségügyi-szociális-foglalkoztatási szolgáltatásokat integrált szervezeti formában nyújtó intézmények, melyek működésére vonatkozó alapvető szabályokat és definíciókat a Szoctv. határozza meg.

A rehabilitációs intézmény a bentlakó szenvedélybetegek önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja. Szenvedélybetegek átmeneti otthona ideiglenes jelleggel, legfeljebb egy évig teljes körű ellátást biztosítanak azon szenvedélybetegek részére, akinél szakorvosi szakvélemény alapján szenvedélybetegség került megállapításra, és ellátása átmeneti jelleggel családjában vagy lakókörnyezetében nem oldható meg. A Szoctv. 85/A. §-a szerint

„(4) A rehabilitációs célú lakóotthonba az a személy helyezhető el,

a) aki intézményi elhelyezés során felülvizsgálatban részt vett, és a felülvizsgálat eredménye, illetve a gondozási terv és egyéni fejlesztés alapján lakóotthoni elhelyezése az önálló életvitel megteremtése érdekében indokolt;

b) aki családban él és képességei fejlesztése, valamint ellátása lakóotthoni keretek között biztosítható és rehabilitációja családjában nem oldható meg;

c) az *a)-b)* pontban meghatározottakon túl önellátásra legalább részben képes;

d) lakóotthonba kerülése időpontjában a tizenhatodik életévét már betöltötte, de a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt még nem.”

Az intézményi jogviszonyban álló személy intézményen belüli foglakoztatása munka-rehabilitáció vagy fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás keretében biztosítható (szociális foglalkoztatás). A szociális foglakoztatás feltétele az ellátott rehabilitációs alkalmassági vizsgálatának elvégzése. Szociális foglalkoztatásban foglalkoztató az lehet, aki a szociális hatóság által kiállított működési engedéllyel rendelkezik (Szoctv. 99/B. §).

A szociális intézmény a szociális foglalkoztatás keretében foglalkoztatott után támogatást igényelhet (szociális foglalkoztatási támogatás), melyet munka-rehabilitációs díjra, bérjellegű kifizetésekre, valamint a foglalkoztatáshoz kapcsolódó személyi és dologi kiadásokra, valamint tárgyieszköz-beszerzésekre kell fordítani [Szoctv. 99/C. § (4)].

A szociális foglakoztatás engedélyezéséről és a szociális foglakoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésében a szociális foglakoztatási engedéllyel kapcsolatos hatósági eljárásokban első fokon a szociális intézmény székhelye, illetőleg telephelye szerint illetékes szociális és gyámhivatalt jelöli ki.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. §-a szerint a szociális és gyámhivatalok hatósági ügyeiben – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a fellebbezés elbírására jogosult szerv és a felügyeleti szerv az Állami Foglakoztatási Szolgálat Foglalkoztatási és Szociális Hivatala (a továbbiakban: FSZH). Az FSZH a szociális szolgáltatók, intézmények ellenőrzésével, valamint rehabilitációval és megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával összefüggő feladatokat is ellát.

II. A szociális hatóság nyilvántartása és ellenőrzése

A Szoctv. 99/C. § (1)-(3) bekezdései értelmében a szociális hatóság – a szociális foglalkoztatással kapcsolatos hatósági ellenőrzés érdekében – nyilvántartást vezet az illetékességi területén lévő szociális intézményben biztosított szociális foglalkoztatásról. A nyilvántartás tartalmazza

a) a foglalkoztató nevét, címét, székhelyét, telephelyét, a szociális foglalkoztatási engedély másolatát;

b) a foglalkoztatott természetes személyazonosító adatait, lakó-, illetve tartózkodási helyét, a rehabilitációs alkalmassági vizsgálatot végző szociális szakértői szerv szakértői véleményét, valamint a foglalkoztatásra irányuló megállapodásnak, illetve munkaszerződésnek a másolatát.

A nyilvántartásban foglalt adatokat, dokumentumokat a szociális intézmény szolgáltatja. A szociális intézmény az adatokban történt változást 15 napon belül jelzi a szociális hatóságnak.

A szociális hatóság ellenőrzi, hogy ezen nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően történik-e a foglalkoztatás. A szociális hatóság – amely a 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet alapján tehát a szociális és gyámhivatal, – a szociális foglalkoztatásról szóló nyilvántartást elektronikus úton vezeti.

A szociális és gyámhivatal kétévente legalább egy alkalommal ellenőrzi, hogy a foglalkoztató a szociális foglalkoztatást

a) a jogszabályokban, a szociális foglalkoztatási engedélyben és a szociális intézmény működési engedélyében foglaltak szerint,

b) a szociális intézmény szakmai programja és a foglalkoztatási szakmai program összhangjának biztosításával, valamint

c) a szociális foglalkoztatás céljainak megfelelően

végzi-e. A szociális és gyámhivatal az ellenőrzés során a foglalkoztatás helyén, valamint a szociális intézményben helyszíni szemlét tart, ennek keretében megvizsgálja a külön jogszabály szerinti személyi és tárgyi feltételek teljesülését.

A szociális és gyámhivatal az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet megküldi a szociális intézménynek és az intézmény fenntartójának, továbbá a Magyar Államkincstár - fenntartó székhelye szerint illetékes - regionális igazgatóságának.

A munkavédelmi szabályok, valamint a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás esetén a munkaügyi szabályok betartását az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) illetékes területi szerve ellenőrzi, és az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet megküldi a szociális és gyámhivatal részére [112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet 6. § (1) – (3)].

Az FSZH 2009. szeptember 1-től – a szociális és gyámhivatal egyidejű értesítése mellett – ellenőrizheti, hogy a szolgáltató a működése, tevékenysége megfelel-e a jogszabályokban és a működési engedélyben foglaltaknak. Abban az esetben, ha a szociális és gyámhivatal a szociális foglalkoztatási engedély kiadásáról, módosításáról, illetve visszavonásáról dönt, az erről szóló jogerős határozatát elektronikus úton közli a Magyar Államkincstár regionális igazgatóságával, az FSZH-val, az OMMF területi szervével, valamint nappali intézmény esetén az intézmény működési engedélyét kiadó hatósággal (jegyzővel) [112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet 6. § (8) és 7. §].

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet 14. § (1) és (2) bekezdései alapján a szociális intézmény működését engedélyező szerv legalább kétévente ellenőrzi a fenntartó szociális intézményt. Az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet, illetve hivatalos feljegyzést megküldi a fenntartónak és az intézménynek, valamint a normatív állami hozzájárulásban részesülő egyházi és nem állami fenntartású szociális intézmény esetén elektronikus úton a Magyar Államkincstár regionális igazgatóságának, továbbá a finanszírozási szerződéssel rendelkező szociális intézmény esetén elektronikus úton az FSZH-nak.

Látható tehát, hogy bonyolult rendszerről van szó, ahol az intézményeket több hatóság ellenőrzi, és az ellenőrzés során felvett jegyzőkönyvekről, valamint egyes határozatokról – jogszabályban meghatározott esetekben – tájékoztatják egymást.

III. Adatkezelés

Szociális intézmények működésével összefüggésben a jogszabályok számos nyilvántartási kötelezettséget írnak elő egyfelől az intézmény fenntartói, másfelől az intézmények működését engedélyező illetve ellenőrzésüket végző hatóságok számára. A Szoctv. alapján elrendelt adatkezelésre és az adatok védelmére a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.), valamint az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) rendelkezései az irányadók [Szoctv. 24. § (2) bekezdés].

Az 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. A drogterápiás intézetekben elhelyezett valamint foglalkoztatott szenvedélybetegek adatai személyes adatokat, valamint különleges egészségügyi adatokat jelentenek. Személyes adatot kezelni pedig - 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. Egészségügyi adatot pedig kizárólag az érintett írásbeli hozzájárulása vagy törvény felhatalmazása alapján lehet.

Az Avtv. 3. § (3) bekezdése értelmében kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételei, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvényben kell meghatározni.

Minden adatkezeléssel szemben támasztott alkotmányossági követelmény a célhoz kötöttség. Az Avtv. 5. §-a szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet, továbbá csak olyan személyes adat kezelhető, amely a cél megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges ideig és mértékben. Egészségügyi adatok kezelésének lehetséges céljait az Eüak. 4. § (1) és (2) bekezdései meghatározzák, továbbá a (4) bekezdés szerint e célokra csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges.

Az elmúlt években az adatvédelmi biztosokhoz számos olyan beadvány és kérdés érkezett, hogy maga a munkáltató jogosult-e a munkavállalóra vonatkozó egészségügyi adatokat kezelni. A munkáltatókat különböző jogszabályok kötelezik nyilvántartások vezetésére. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi. LXXXIII. törvény is előír ilyen kötelezettséget, ugyanakkor a 80. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a foglalkoztató és egyéb szervek nem kezelhetnek egészségügyi adatot". Rehabilitációs eljárással összefüggésben hozott állásfoglalásban megállapítottam az alábbiakat:

„A munkáltató kötelezettségének teljesítéséhez nem nélkülözhetetlen a rehabilitációs határozat teljes tartalmának ismerete, így az érintett munkavállaló és hozzátartozói egészségi állapotára vonatkozó részletes diagnózis ismerete, ezért köteles elfogadni a munkavállaló által egészségügyi adatai kitakarásával készített másolati példányt, amennyiben a munkáltató kötelezettségéhez szükséges adatok jól láthatók maradnak" (1703/P/2009).

Ön hozzám intézett beadványában azt kérdezte, hogy a drogterápiás intézetek továbbíthatják-e a gondozottak személyes és egészségügyi adatait tartalmazó dokumentumokat a szociális és gyámhivatalnak, valamint hogy ezzel nem sérülnek-e a gondozottak személyes adatok védelméhez fűződő jogai.

A szociális és gyámhivatal formai szempontból rendelkezik jogalappal arra, hogy a beadványban megjelölt dokumentumok továbbítását kérje az Emberbarát Alapítványtól, hiszen az adatkezelésre a Szoctv. 99/C. §-a ad felhatalmazást, tartalmi szempontból azonban megkérdőjelezhető az adatkezelés jogszerűsége.

A hiánypótlásban megjelölt dokumentumok közül egészségügyi adatokat tartalmaz a rehabilitációs alkalmassági vizsgálatot végző szakértői szerv szakértői véleménye, amelyet az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (ORSZI) kirendeltségének szakértői bizottságai végeznek. A fogyatékos személyek alapvizsgálatáról, a rehabilitációs alkalmassági vizsgálatról, továbbá a szociális intézményekben ellátott személyek állapotának felülvizsgálatáról szóló 92/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet 7. § (2), valamint a 10. § (3) bekezdései határozzák meg a szakvélemény tartalmi elemeit.

Álláspontom szerint a hatóságok által végzett ellenőrzésekhez kapcsolódó adatkezelési cél nem teszi indokolttá, hogy a hatóságok a gondozott szenvedélybetegek mentális, fizikai és egészségi állapotára vonatkozó megállapításáról tudomást szerezzenek, és ezt nyilvántartásba vegyék. A célhoz kötöttség követelményének nem felel meg az ilyen adatkezelés és nyilvántartás vezetése. Ezért a szenvedélybetegek rehabilitációs intézete jogszerűen jár el, ha a gondozott illetve foglalkoztatatott szenvedélybetegek orvosi szakvéleményét olyan formában küldi meg a szociális és gyámhivatalnak, hogy abból az egészségügyi adatokat kitakarja úgy, hogy a szakvélemény továbbra is felismerhetően tartalmazza a 92/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése szerinti megállapításokat:

„*a)* a véleményt arról, hogy az ellátott szociális foglalkoztatásban történő részvételre alkalmas-e és az ellátott szociális foglalkoztatása szükséges-e,

b) a javasolt szociális foglalkoztatási formát és munkaidőt, ha a szakértői bizottság az ellátott szociális foglalkoztatását javasolja”.

Mindezeken felül vizsgálatom során észleltem, hogy a szociális hatóságok adatkezelésével, általuk vezetett nyilvántartásokkal összefüggő garanciális szabályok nincsenek törvényi szinten megfelelően rendezve. A vonatkozó jogszabályok átláthatósága és egyértelművé tétele érdekében szükségesnek tartom az illetékes szakminisztérium figyelmét felhívni, hogy a jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében kezdeményezze a jogszabályok átvizsgálását és módosítását.

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

Budapest, 2009. szeptember 29.

Üdvözlettel:

Dr. Jóri András