Ügyszám: 652/K/2007-3.

Tisztelt […] Úr!

Ön […]-én kelt levelében beadvánnyal fordult hozzám és állásfoglalásomat kérte a nemzetközi gyakorlatban wistleblowing scheme, a magyar joggyakorlatban belső visszaélés-jelentési rendszer néven ismert eljárás adatvédelmet érintő kérdéseiben. Az adatkezeléssel kapcsolatos általános állásfoglalásom a következő:

Az eljárással kapcsolatos követelmények ismertetése előtt szükséges az eljárás létrejöttének előzményeivel foglalkozni. Az Egyesült Államok kongresszusa számos vállalati pénzügyi botrányt követően 2002. január 23-án fogadta el a Sarbanes-Oxley (a továbbiakban: SOX) törvényt. A vállalati és az elemzői botrányok által kiváltott bizalomvesztést követően a SOX törvény megalkotásának célja az volt, hogy keretbe foglalta mindazokat az irányelveket, amelyek eredményeként a vállalatok jelentései átláthatóbbá, vezetőik ellenőrizhetőbbé válnak. A törvény előírta az Egyesült Államok tőzsdéin jegyzett vállalatoknak, hogy pénzügyi ellenőrző bizottságukon belül dolgozzanak ki olyan eljárásokat, melyek a számvitelre, számviteli belső ellenőrzésre vagy könyvvizsgálati kérdésekre vonatkozó panaszok, valamint a vállalat dolgozói által névtelenül tett bizalmas, megkérdőjelezhető számvitelre vagy könyvvizsgálati kérdésekre vonatkozó bejelentések felvételére és kezelésére vonatkoznak. A belső visszaélés-jelentési rendszer tehát olyan eljárási forma, melynek segítségével a dolgozók a vállalaton belül külön erre a célra létrehozott csatornán keresztül tehetnek jelentést az általuk észlelt szabályellenes magatartásról. Az eljárás arra hívatott, hogy kiegészítse a vállalat belső irányítási, ellenőrzési rendszerét, nem tekinthető azonban annak helyettesítő eszközeként.

Az Egyesült Államok jogrendszerével ellentétben, az Európai Unió emberi jogként ismeri el a személyes adatok védelméhez való jogot, területén a visszaélés-jelentési rendszereket az adatvédelmi szabályokkal összhangban kell alkalmazni. Az eljárás működése az esetek túlnyomó többségében személyes adatok kezeléséhez szorosan kapcsolódik. Az érintett vállalatokkal szemben támasztott kettős mérce eredményeként, a wistleblowing rendszerek alkalmazását – ha nem felelnek meg a tagállami adatvédelmi szabályoknak – egyrészt az uniós adatvédelmi hatóságok, másrészt – ha nem felelnek meg az egyesült államokbeli elvárásoknak – az amerikai hatóságok szankciói fenyegetik. A fennálló állapot feloldása céljából fogadta el az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK számú, (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) 29. cikke alapján létrejött 29. számú munkacsoport a belső visszaélés-jelentési rendszerrel kapcsolatos 1/2006. sz. véleményét[1].

A fentieket összefoglalva, a belső visszaélés-jelentési rendszer kialakulásával kapcsolatosan az alábbi pontokat tartom szükségesnek kiemelni:

· A SOX törvény értelmében a rendszert a tőzsdén megjelenő vállalatoknak kötelező kialakítaniuk, a befektetői érdekek védelme, a tőzsdei tevékenységekkel kapcsolatos bizalom megteremtése érdekében.

· A rendszer nem a munkavállalók munkahelyi magatartásának, munkavégzésének az ellenőrzése végett, hanem a vállalatok átláthatóságának, valamint a vezetők ellenőrzésének fokozása, hatékonyságának növelése céljából hozták létre.

· A rendszer nem kisebb súlyú szabálysértések bejelentésére szolgál, hanem olyanokéra, melyek a számvitelre, számviteli belső ellenőrzésre vagy könyvvizsgálati kérdésekre vonatkoznak. A bejelentett eseményeknek a vállalat alapvető működését kell tehát érintenie.

· Végezetül lényeges, hogy a rendszer működtetése személyes adatok kezelésével, így a bejelentést tevő, illetőleg a bejelentésben érintett személy – tipikusan munkavállalók – adatainak kezelésével jár.

A 29. számú munkacsoport véleményében is kiemeli, hogy a belső visszaélés-jelentési rendszereket a megjelölt célokon túl további célokra, így többek között környezetvédelmi előírások betartására,

munkaügyi ellenőrzésekre, vagy munkavédelmi előírások betartására is egyre gyakrabban alkalmazzák a vállalatok.

A hazai gyakorlatban a belső visszaélés-jelentési rendszerek alkalmazása az esetek jelentős részében az adatkezelésben érintett személyek Alkotmányban rögzített jogainak sérelmével jár. 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. Jogellenes állapotot eredményezhet a rendszer alkalmazása olyan esetekben is, amikor a belső visszaélés-jelentési rendszert nem a multinacionális vállalat magyarországi leányvállalatán belül, hanem nemzetközi szinten, vagy az anyavállalat szintjén alakítják ki. Ilyenkor a magyarországi vállalatban tett jelentés automatikusan – a vállalat vezetésének aktív közreműködése nélkül – továbbítódik harmadik ország területére.

A belső visszaélés-jelentési rendszert a magyar jog tételesen nem szabályozza, működése során azonban személyes adatok kezelésére kerül sor, emiatt alkalmazása során alkalmazni kell a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban: Avtv.), illetőleg irányadó a 29. számú munkacsoport idézett véleménye. A továbbiakban e normák által megfogalmazott követelmények ismertetésére kerül sor.

1. Adatkezelés törvényességének egyik alapkérdése, hogy az megfelelő jogalappal rendelkezik-e. A 29. számú munkacsoport az Irányelv 7. cikkében felsorolt adatkezelési okok közül kettőt tartott alkalmazhatónak, melyek az alábbiak:

· az adatkezelő jogi kötelezettségének teljesítéséhez szükséges visszaélés-jelentési rendszer létrehozása (7. cikk c) pont)

· az adatkezelő jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges visszaélés-jelentési rendszer létrehozása (7. cikk f) pont)

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. XX. évi törvény 59. § (1) bekezdése értelmében, a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a személyes adatok védelméhez való jog. E jog tartalmát az Alkotmánybíróság elvi jellegűnek is tekintett, 15/1991. (IV. 13.) határozatában bontotta ki, melyben információs önrendelkezési jogként értelmezte, vagyis eszerint a 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 Avtv. 3. § (1) bekezdésében ismertetett adatkezelési jogalapok – az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelményeknek megfelelően – csak abban az esetben teszik lehetővé személyes adat kezelését, ha azt törvény elrendelte, vagy ha ahhoz az érintett személy hozzájárult. Az Avtv. 3. § (3) bekezdése értelmében 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. Az Avtv. hatályos rendelkezései nem ismerik tehát az irányelvben megfogalmazott jogalapokat, ezért a Magyar Köztársaság területén ilyen jogalappal adatkezelést lefolytatni nem lehet.

Beadványában megfogalmazott azon kérdéssel kapcsolatosan, miszerint az Irányelv, illetőleg az Avtv. ismertetett rendelkezései kollízióban állnak-e egymással, álláspontom az, hogy nem. Az Irányelv 7. cikke ugyanis a tagállamok hatáskörébe utalja az adatkezelések jogalapjának meghatározását, a felsorolt adatkezelési jogalapok határain belül.

2. Abban az esetben tehát, ha az adatkezelést törvény nem rendeli el, az csak az érintettet hozzájárulása esetében tekinthető jogszerűnek. Az Avtv. 2. § 6. pontja értelmében a 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.

A hozzájárulás megadását részletes és teljes körű tájékoztatásnak kell megelőznie, melyben az Avtv. 6. § (2) bekezdése értelmében az érintettet – egyértelműen és részletesen – tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról és jogalapjáról, az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről – a jelentések címzettjeiről – az adatkezelés időtartamáról, illetve arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat. A tájékoztatásnak ki kell terjednie az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira – hozzáférési, helyesbítési és törlési jogáról – és jogorvoslati lehetőségeire is.

Az adatkezelőnek arról is tájékoztatást kell nyújtania, hogy a visszaélést jelentő személyazonosságát a folyamat egésze során bizalmasan kell kezelni, valamint hogy a rendszerrel való visszaélés a visszaélést elkövetővel szembeni fellépést vonhat maga után. Másrészről a rendszer használóit arról is tájékoztatni kell, hogy semmiféle szankcióval sem kell számolniuk a rendszer jóhiszemű használata esetén.

3. Az Avtv. 5. §-a rögzíti a célhoz kötött adatkezelés elvét. Ennek értelmében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Az Alkotmánybíróság korábban már idézett határozata értelmében 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 célra 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. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre", előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

A 29. számú munkacsoport a célhoz kötött adatkezelés elvéből fakadóan vezette le azt, hogy a belső visszaélés-jelentési rendszerek alkalmazása során – tekintettel arra, hogy annak célja, mint fentebb kifejtésre került 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.

4. Az Avtv. 7. §-a ismerteti az adatok minőségének elvét. Ennek értelmében, a kezelt személyes adatoknak meg kell felelniük az alábbi követelményeknek:

a) felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes;

b) pontosak, teljesek és ha szükséges időszerűek;

c) tárolásuk módja alkalmas arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.

Az adatok minőségének elvével kapcsolatos az a kérdés, miszerint a belső-visszaélés jelentési rendszerben adatot továbbító személyt milyen formájú védelem illesse meg. A SOX törvény értelmében a rendszert úgy kell kiépíteni, hogy abban anonim formában jelentést lehessen tenni, vagyis a bejelentő személyét rejtve tarthassa. A 29. számú munkacsoport álláspontja szerint azonban a névtelenség számos okból nem jó megoldás a visszaélést jelentő személy vagy a szervezet számára, a 29. számú munkacsoport a következő okok miatt tartotta az anonim jelentést aggályosnak:

· a névtelenség nem akadályozza meg, hogy mások sikeresen kitalálják, ki tette a panaszt;

· nehezebb kivizsgálni a panaszt, ha nem lehet nyomon követő kérdéseket feltenni;

· könnyebb gondoskodni a visszaélést jelentő személy megtorlás elleni védelméről;

· a névtelen jelentés arra ösztönözheti a többi munkavállalót, hogy a visszaélést jelentőre összpontosítsanak, esetleg annak rosszhiszeműségét gyanítva a panasz mögött;

· a szervezet kiteszi magát annak a veszélynek, hogy kialakul a rosszindulatú névtelen jelentések „kultúrája";

· a szervezeten belül romolhat a szociális hangulat, ha az alkalmazottak tudatában vannak annak, hogy a rendszeren keresztül bármikor küldhetnek róluk névtelen jelentést.

A véleményben megfogalmazottak szerint a rendszert úgy kell kiépíteni, hogy az ne ösztönözze a munkavállalókat névtelen jelentések megtételére. A rendszernek tájékoztatnia kell a jelentést tevő személyt arról, hogy személyazonosságát nem fedik fel jogosulatlan személyek előtt, személyes adatait az eljárás egész szakaszában bizalmasan kezelik, amennyiben azonban elkerülhetetlen, fel kell fedni a meginduló vizsgálat során. Ha a munkavállaló ezen információk ellenére továbbra is névtelen kíván maradni, a rendszer elfogadhatja a jelentést.

5. Az Avtv. 11. § (1) bekezdése értelmében az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről, valamint kérheti személyes adatainak helyesbítését, illetve – a jogszabályban elrendelt adatkezelések kivételével – törlését.

A belső visszaélés-jelentési eljárásban érintett személy jogait a SOX törvény nem rendeli el védeni, a 29. számú munkacsoport azonban felhívta arra a figyelmet, hogy a bejelentést tevőn túl ezeket a személyeket is megilleti a személyes adatok védelméhez való jog. Ez okból, a rendszerért felelős személy köteles a megvádolt személyt az őt érintő adatok rögzítését követően a lehető leggyorsabban tájékoztatni az adatkezelés tényéről. Az alkalmazottat, akiről jelentés készült, különösen az alábbiakról kell tájékoztatni:

· melyik egység felelős a visszaélés-jelentő rendszerért;

· mivel vádolták meg;

· saját vállalatán belül, vagy azon vállalatcsoporthoz tartozó más egységeken vagy vállalatokon belül, amelynek vállalata részét képezi, melyek azok a részlegek vagy szolgálatok, amelyek megkaphatják a jelentést; valamint

· hogyan gyakorolhatja hozzáférési és helyesbítési jogát.

A vélemény értelmében amennyiben jelentős annak kockázata, hogy ez az értesítés veszélyeztetné a vállalat azon képességét, hogy hatékonyan kivizsgálja a vádat, vagy összegyűjtse a szükséges

bizonyítékokat, a megvádolt személy értesítése elhalasztható addig, amíg ez a kockázat fennáll. Ezzel a munkáltató azt kívánja megelőzni, hogy a megvádolt személy megsemmisítse vagy módosítsa a bizonyítékokat. Ezen álláspontal kapcsolatosan szükséges kiemelnem, hogy tekintettel arra, a belső visszaélés-jelentési rendszert a hatályos magyar jog nem szabályozza, nincs olyan törvényi tényállás sem, amely az adatkezelő ilyen jellegű adatvisszatartását lehetővé tenné.

Az Avtv. 11. §-a értelmében az érintettnek joga van a vele kapcsolatban rögzített adatokhoz azok pontosságának ellenőrzése végett, valamint helyesbítésük érdekében hozzáférni, amennyiben azok pontatlanok, nem teljes körűek vagy nem aktuálisak. Következésképpen a jelentéstételi rendszerek létrehozásának biztosítania kell az érintettek hozzáférési jogának, valamint a pontatlan, nem teljes körű vagy nem aktuális adatok helyesbítési jogának való megfelelést. Mindazonáltal e jogok gyakorlása korlátozott a rendszer által érintett más személyek jogai és szabadságai védelmének biztosítása érdekében. E korlátozást eseti alapon kell alkalmazni.

A visszaélésről szóló jelentésben megvádolt személy semmilyen körülmények között nem juthat a visszaélést jelentő személyazonosságára vonatkozó információhoz, kivéve ha a visszaélést jelentő személy nyilvánvalóan rosszhiszeműen hamis kijelentést tesz. A visszaélést jelentő személyazonosságának bizalmas kezelését minden más esetben biztosítani kell.

6. A visszaélés-jelentő rendszerek esetében alapos mérlegelést igényel a jelentések összegyűjtésének és kezelésének módja. A munkacsoport a rendszer belső kezelését részesíti előnyben, ugyanakkor elismeri, hogy a vállalatok dönthetnek külső szolgáltató igénybevétele mellett, ahová a rendszer egy részét, többnyire a jelentések gyűjtését kiszervezik. E külső szolgáltatókra szigorú titoktartási kötelezettség kell vonatkozzon, és kötelezettséget kell vállalniuk az adatvédelmi alapelveknek való megfelelésre. A visszaélés-jelentő rendszert szigorúan el kell különíteni a vállalat más részlegeitől, mint például a humán erőforrás osztály.

Az Avtv. rendelkezései értelmében a munkáltató csak olyan feladatokat szervezhet ki külsős személyek részére, melyek nem adatkezelésnek hanem adatfeldolgozásnak minősülnek. Adatfeldolgozás az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől. Amennyiben a külsős cég adatkezelési tevékenységet is végez – így kivizsgálja a hozzá beérkező bejelentést – azt csak az érintett személy hozzájáruló nyilatkozata alapján teheti meg.

Amennyiben a vállalatok vagy vállalatcsoportok külső szolgáltatóhoz fordulnak a visszaélés-jelentő rendszer irányításának részleges kiszervezése – adatfeldolgozás – érdekében, továbbra is felelősek maradnak az abból eredő adatfeldolgozási műveletekért.

7. A belső-visszaélés jelentési rendszerek alkalmazásával kapcsolatosan vizsgálni kell a személyes adatok harmadik országba történő továbbítás jogszerűségét, melyről a közelmúltban egy tájékoztatót tettem közre, mely a honlapomon megtalálható[2].

8. Az Avtv. 30. §-ának a) pontja értelmében nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely az adatkezelővel munkaviszonyban, tagsági, tanulói viszonyban, ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza.

A kialakult adatvédelmi gyakorlat értelmében e rendelkezés azokra az adatkezelésekre vonatkozik, mely a munkaviszony létesítése és fennállása szempontjából elengedhetetlenek, így például a személyügyi nyilvántartás kezelésére. A belső visszaélés-jelentési rendszer, mint fentebb kifejtésre került, a munkaviszony fennállásához nem elengedhetetlenül szükséges speciális eljárási forma, mellyel kapcsolatosan érvényesülnie kell annak a követelménynek, hogy az érintett nem csak az adatkezelőtől, hanem az adatvédelmi nyilvántartásban szereplő adatokból is tájékoztatást kérhessen. Mindebből következik, hogy az Avtv. 30. § a) pontjának hatálya nem terjed ki a belső visszaélés-jelentési rendszerekre, mellyel kapcsolatos adatokat az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

Budapest, 2007. május 18.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila