



TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT

TASZ

A K-Monitor és a Társaság a Szabadságjogokért álláspontja a Munka Törvénykönyve tervezetének egyes rendelkezéseiről

A Nemzetgazdasági Minisztérium által kidolgozott Munka Törvénykönyvének tervezete (továbbiakban: Tervezet) alapjog-korlátozó és a korrupció szempontjából aggályos rendelkezéseket vezetne be a munkahelyi adatvédelem, a munkavállalók véleménynyilvánítási szabadsága, valamint a közérdekű bejelentések megtételével kapcsolatban.

A munkahelyi adatvédelem a személyes adatok védelmének kritikus területe, ahol állandó egyensúlykeresés zajlik a munkavállaló magánélethez való joga és a munkáltató ellenőrzési joga között. A Tervezet szabályai egyértelműen a munkáltatói érdekek védelmére helyezik a hangsúlyt az alapjogvédelem kárára.

A korrupció elleni fellépés és a közérdekvédelem egyik fontos eszköze a közérdekű bejelentések megtételének joga és ehhez kapcsolódóan a munkavállaló munkahelyi státusának a védelme. A Tervezet a munkáltatók közérdekkel ellentétes magatartásának feltárását ellehetetleníti.

Üdvözljük, hogy a Minisztérium – eltérően az elmúlt években elterjedt jogalkotási gyakorlattól – kellő időt biztosít a jogszabálytervezet véleményezésére. Bízunk abban, hogy a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény egyéb rendelkezéseit – így például az elutasított véleményekről készített tipizált összefoglaló készítésének kötelezettségét – is megtartja a jogalkotó.

I. Munkahelyi adatvédelem

I. 1. Részletesebb szabályozás szükségessége

A Tervezet nem pótolja a munkahelyi adatvédelem szabályozási hiányosságait.

A munkahelyi adat- és magánszféra-védelem sajátossága, hogy a munkavállaló a munkaerejét, tudását a munkavállaló érdekében hasznosítja, ezért bizonyos fokú ellenőrzéshez a munkáltatónak joga van. Ugyanakkor a munkavállaló a munkahelyén szükségszerűen a magánélethez tartozó cselekményeket is végez, a magánszféra – különös tekintettel a személyes adatok – védelmére a munkahelyen is igényt tarthat a munkavállaló. A két jogos érdek gyakori ütközése az információs önrendelkezési jog kritikus szabályozási területévé teszi a munkahelyi adatvédelmet.

Az adatvédelem hazai jogi szabályozása az általános, kódex jellegű személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényen (továbbiakban: Avtv.) alapul.¹ Az Avtv. tartalmazza a személyes adatok védelmének korlátozási feltételeit, és a védelem egyéb garanciáit, emellett egyes adattípusokra és adatkezelőkre vonatkozóan szektorális törvények tartalmaznak rendelkezéseket. A munkaviszony keretében végzett megfigyelés és adatkezelés nincsen részletesen szabályozva ágazati jogszabályokban, és ezen a Tervezet sem változtat. **Álláspontunk szerint indokolt a munkahelyi adatvédelem szabályait normatív szinten részletesebben kidolgozni, egyrészt azért, mert a munkáltatók is állandó bizonytalanságban vannak, hiszen nincsen meghatározva, hogy meddig terjed az ellenőrzési lehetőségük; másrészt pedig azért, mert kevés jogérvényesítési lehetőség áll a munkavállalók rendelkezésére az indokolatlan megfigyeléssel és magánszféra korlátozásával szemben.** Jelen álláspontunkban nem kívánjuk felvázolni az esetleges jövőbeli szabályozás koncepcióját, csak utalunk arra, hogy a munkaerő-felvétellel, munkavégzés ellenőrzésével, illetve a munkavállalók személyiségének vizsgálatával kapcsolatban rendelkezésre áll az adatvédelmi biztos kimunkált gyakorlata és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet idevágó ajánlása, valamint a releváns szakirodalom is megfelelő kiindulási pontot jelent.²

I. 2. A 11. § (1) bekezdéshez – a munkavállalók megfigyelése

A Tervezet kifejezett – ám rendkívül elnagyolt – felhatalmazást ad a munkavállalók technikai eszközökkel történő megfigyelésére. Eszerint a munkavállaló ellenőrzése csak a munkaviszonnal összefüggő magatartására irányulhat. A munkáltató köteles előzetesen tájékoztatni a munkavállalót azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a munkavállaló ellenőrzésére szolgálnak. A Tervezethez fűzött indokolás azonban rámutat, hogy a munkavállaló magatartása nem feltétlenül azonos a munkaidő tartama alatt tanúsított magatartásával, hanem számos tényállás esetében a munkaidőn túli, más fogalmazásban a munkaviszonyon kívüli magatartása is összefüggésben állhat a munkaviszonnal. Egyértelmű a jogalkotói szándék **a munkavállalók ellenőrzésének biztosítása a munkaidőn túl és a munkahelyen kívül is.** Ez a magánszféra - különös tekintettel magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez fűződő jogokra – drasztikus korlátozását jelenti.

Nem vitatjuk, hogy a munkaviszonyon alapuló munkavégzési kötelezettség ellenőrzése megilleti a munkaadót. A Tervezet azonban az információs önrendelkezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozását teremti meg a munkaidőn és a munkahelyen kívül technikai eszközökkel történő megfigyelésre való felhatalmazással.

Az Alkotmánybíróság több határozatában [35/2002. (VII.19.) AB határozat, 36/2005. (X.5.) AB határozat] rámutatott arra, hogy a technikai megfigyelés sérti a személyes adataink feletti rendelkezési jogot és az emberi méltóságot. Ezeknek az alapjogoknak a sérelme akkor is megvalósul, ha a megfigyelést kizárólag törvényben felhatalmazott személy végzi, és az információk nem jutnak illetéktelen személyek tudomására, ugyanis mindenki illetéktelen, akinek a megfigyelői tevékenysége az érintett szándéka ellen való. Az elektronikus megfigyelés alkalmas arra, hogy intim élethelyzeteket rögzítsen. A munkáltató a munkahelyen és munkaidőben végzett ellenőrzés során szükségszerűen olyan ismereteket is szerez, amely nem függ össze a munkaviszonnal. A jogi szabályozásnak arra kell irányulnia, hogy

¹ Az Avtv.-t 2012. január 1. napjától váltja fel az információs önrendelkezéssel és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

² Szabó Máté Dániel – Székely Iván: A privacy védelme a munkahelyen, in.: Személyes adatok- védett adatok, BME ITM 2005, 115- 134. oldal

minimalizálja ennek a lehetőségét: tartózkodjon például a munkavégzésre nem szolgáló a közösségi helyek kamerás megfigyelésétől. Ezzel az elvárással szemben a Tervezet a magánélet munkaviszonnal összefüggő ellenőrzéséhez kíván törvényi felhatalmazást adni: ebben a körben értelemszerűen a munkaviszonnal össze nem függő személyes adatok megismerésének lényegesen nagyobb a valószínűsége, amely aránytalan jogkorlátozást jelent az elérni kívánt célhoz képest.

A személyes adatok védelme nem korlátozhatatlan jog, azonban az alkotmányos jogkorlátozás feltétele, hogy az elérni kívánt cél és a jogkorlátozás súlya összhangban legyen egymással. A célhoz kötöttség az Avtv. 5.§ (1) bekezdésében lefektetett törvényi kötelezettség, amelynek az adatkezelés teljes tartalma alatt érvényesülnie kell. Az adatkezelési célnak meghatározottnak kell lennie. A Tervezet 11. §-a nem határozza meg az adatkezelés pontos célját, vélhetően a 8.§ (1) és (2) bekezdéseiben előírt kötelezettségek betartása ellenőrzésének érdekében kerülhet a megfigyelésre sor. E bekezdések szerint a munkavállaló köteles tartózkodni – a munkahelyen kívül is – olyan magatartástól, amely közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, jogos gazdasági érdekének, illetve a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. A Tervezet általános jelleggel, nem kellően körülhatárolt módon határozza meg a célokat: a „munkáltató helytelen megítélése” meglehetősen elnagyolt megfogalmazás, rendkívül tág célmeghatározás. A Tervezet szövege teljesen alkalmatlan arra, hogy az adatkezelésnek bármilyen irányt vagy határt szabjon, lényegében – az adatkezelés céljának tisztázatlansága miatt – nem lehet célhoz kötöttségről beszélni [lásd. 15/1991. (IV.13.) AB határozat].

Ráadásul a Tervezet nem tesz különbséget a kezelhető adatfajták között sem: a szövegből következően különleges személyes adatok – így például vallásra vagy más világnézeti meggyőződésre, politikai véleményre, kóros szenvedélyre, szexuális szokásokra vonatkozó információk – is megismerhetőek és kezelhetőek lennének.

A szabályozást nem teszi alkotmányossá az sem, hogy a munkáltató köteles a munkavállalót előzetesen tájékoztatni azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a munkavállaló ellenőrzésére szolgálnak. **Az állandó megfigyeltetés alkotmányellenesen beszűkíti a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot**, az önrendelkezés szabadságához való jogot, az általános cselekvési szabadságot. Annak tudatában, hogy az átlagtól esetlegesen eltérő magatartását nyomon követik, információként tartósan rögzítik és felhasználják, a munkavállaló megpróbálhat nem feltűnni ilyen magatartásával. Ez nem csak az egyén személyes kibontakozásának lehetőségeit szűkíti, hanem a közjóét is, mivel az önrendelkezés elemi feltétele a polgárai cselekvési és együttműködési képességén alapuló szabad és demokratikus közösségnek.

A Tervezet munkavállalók ellenőrzésére vonatkozó szabályai az Alkotmány 59. §-ában nevesített **magántitokhoz fűződő jogot is korlátozzák**. A magántitok védelme a technikai fejlődéssel párhuzamosan fokozatosan kiterjedt minden olyan eszközre és berendezésre, amely alkalmas személyes közlések továbbítására. A munkahelyi titokvédelem kapcsán kiadott adatvédelmi biztosi állásfoglalások tényállása tipikusan kommunikációs, hírközlési eszközök ellenőrzésével kapcsolatosak: magánügyben való elektronikus levelezésnek, a munkavállaló telefonhívásainak és internet-használatának az ellenőrzése. Az Alkotmánybíróság 2/2007. (I. 24.) AB határozatban kimondta, hogy „*a magántitokhoz való jog önmagában véve is olyan erős alapjog, amely elválaszthatatlan kapcsolatban áll más alapjogokkal: az emberi méltóságból következő általános cselekvési szabadsággal, a személyiség szabad kibontakozásával, a kommunikációs alapjog önrendelkezésre vonatkozó aspektusával*”. A

hírközlési eszközöknek a gyakorlatilag distinkció nélkül ellenőrzését biztosító Tervezet nincsen összhangban az alkotmányos elvárásokkal.

I. 3. A 11. § (2) bekezdéséhez

A Tervezet szerint a munkáltató technikai eszköz alkalmazása esetén meghatározza az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályokat. Az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályokat jelenleg az Avtv., 2012. január 1-től pedig az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény határozza meg, e törvényi rendelkezések nem írhatóak felül, illetve nem helyettesíthetők a munkaadó által lefektetett szabályokkal. Minimálisan a törvényi szabályozásra való utalással szükséges kiegészíteni ezt a bekezdést.

I. 4. A nemzetközi jognak való megfelelés hiánya

Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában is ismeretesek munkahelyi magántitok védelemmel kapcsolatos döntések. Munkahelyről indított telefonhívások *prima facie* az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében biztosított magánélethez fűződő jog által biztosított védelem alá tartoznak. Ebből következően a munkahelyről küldött elektronikus levelezés és internet-használat monitorázásból nyert információk használata is hasonló védelemben részesül (*Copland v. United Kingdom*, Application no. 62617/00, Judgment of 3 April 2007; *Halford v. the United Kingdom*, Application no. 20605/92, Judgment of 25 June 1997). A Bíróság döntéseiben elismerte, hogy az alkalmazottak valamilyen mértékű megfigyelése szükséges lehet egy demokratikus társadalomban. Ugyanakkor a Bíróság szerint a jognak egyértelműen meg kell határoznia azokat az eseteket, amikor a magánéletbe történő beavatkozás megengedett. A Tervezet elnagyoltan megfogalmazott szövege álláspontunk szerint ennek a követelménynek nem tesz eleget.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1997-ben megjelent munkavállalók adatvédelméről szóló ajánlásában foglaltaknak a Tervezet több pontban nem felel meg.³ Az ajánlás kizárólag egyedi munkajogi döntéshez tartja megengedhetőnek vallásra, politikai meggyőződésre vagy szexuális életre vonatkozó adatok kezelését. Elvi szinten rögzíti az ajánlás, hogy az adatgyűjtésnek a foglalkoztatáshoz legszűkebb adatkörre szabad csak kiterjednie. Hiányzik továbbá a Tervezetből, hogy – a munkavállalótól és munkáltatótól különböző - harmadik személytől a munkavállaló személyes adatát csak a munkavállaló kifejezett és önkéntes hozzájárulásával lehet szerezni.

II. A 8. §-hoz – a közérdekű bejelentők védelme

Növelheti a szervezeten belüli korrupciós kockázatot a Munka Törvénykönyvének módosítása. A Tervezet 8. §-a a munkáltatói oldal irányába billenti a munkaadó gazdasági érdeke és a munkáltatói visszaélések feltáráshoz fűződő közérdek közötti törekeny egyensúlyt azáltal, hogy olyan kitételeket fogalmaz meg, amelyek bizonytalanná teszik, hogy a munkavállaló a szervezetnél tapasztalt visszaélések, a közérdek sérelmét feltáró adatok nyilvánosságra hozatalára jogosult-e, vagy sem. A tisztességes eljárás védelméről szóló 2009. évi CLXIII. törvény a közérdekű bejelentők jogait hivatott megerősíteni. A törvény 20. § (1) bekezdése szerint *ha a munkavállalónak tudomása van arról, vagy kellő alappal feltételezi, hogy a munkáltatónál a munkáltató magatartása, vagy a munkáltató működési körébe tartozó okok következtében a közérdek bármilyen sérelme következett vagy következhet be, bejelentéssel fordulhat a munkáltatóhoz, továbbá a munkáltató tevékenységének felügyeletére*

³ International Labor Organization, Protection of Workers Personal Data, elérhető: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107797.pdf

jogosult munkáltatói szervhez, vagy ha a munkáltatónál e bejelentésekre eljárásrendet alakítottak ki, az eljárásrendben meghatározott szervhez. A törvény 21. § (5) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy a bejelentővel szemben a bejelentés tartalma alapján titoksértés miatt joghátrányt nem lehet alkalmazni, kivéve, ha a bejelentés rosszhiszemű volt.

A 8. § (1) bekezdése értelmében a munkavállaló nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel a munkáltató jogos gazdasági érdekét veszélyeztetné. Ez alól külön törvény felmentést adhat. Ilyen törvény tipikusan a büntetőeljárás törvény vagy a polgári perrendtartás. A közérdekű bejelentés megtételéről és ahhoz kapcsolódó védelemről szóló törvény azonban nem ad –és álláspontunk szerint nem is adhat – felhatalmazást jogszerű üzleti érdek sérelmét eredményező bejelentésre.

A 8. § (4) bekezdése biztosítja a jogos gazdasági érdekekkel kapcsolatos titoktartási kötelezettséget, ez alól kivételként említi meg a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettséget. Ez az egyébként üdvözlendő szabályozás megegyezik a hatályos Munka Törvénykönyve szabályozásával, alkalmazásában azonban továbbra is bizonytalanságot jelenthet, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdekein túl a munkáltatóra, illetve a tevékenységére vonatkozó alapvető fontosságú információk körére is kiterjed a munkavállaló titoktartási kötelezettsége. Jogalkalmazási problémákhoz vezethet az is, hogy bár a 8. § (1) bekezdése értelmében jogszabály feljogosíthatja a munkavállalót olyan magatartás tanúsítására, ami akár a munkáltató jogos gazdasági érdekeit is veszélyeztetné, a (4) bekezdésben ilyen kitétel nem szerepel.

Magyarország ratifikálta az Európa Tanács **Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét**, amelynek 9. cikke kimondja, hogy a szerződő felek „*belső joga megfelelő védelmet biztosít minden indokolatlan szankció ellen azon alkalmazottaknak, akik megalapozottan korrupcióra gyanakszanak és ezt jóhiszeműen jelentik a felelős személyeknek vagy hatóságoknak.*

A munkáltatók jó hírnevének, illetve üzleti titkainak védelme legitim jogalkotási cél, ugyanakkor a Tervezet nem biztosítja annak a lehetőségét, hogy a munkahelyen tapasztalt visszaélésekkel és rendellenességekkel szemben a munkavállaló jogszerűen felléphessen.

Emlékeztetünk rá, hogy Rétvári Bence államtitkár a 2010 decemberében, a korrupcióellenes világnapon előrelépést ígért a közérdekű bejelentők védelme ügyében.⁴ A Munka Törvénykönyvének tervezett módosításában leírtak azonban bizonytalanná teszik a bejelentők védelmét.

Javasoljuk, hogy a közérdekű bejelentők védelmét nevesítő szabályozással egészüljön ki a Tervezet. Ezzel egyértelművé válik, hogy a munkavállalói titoktartási kötelezettség alól nem kizárólag a közérdekű adatok jelentenek kivételt, hanem a közérdek sérelmét jelentő egyéb információk feltárásához fűződő jog is. A Munka Törvénykönyvében azért is célszerű ezt rögzíteni, mert így szélesebb körben ismerté válna a közérdekű bejelentéshez való jog és az ehhez kapcsolódó védelem.

III. A 8. §-hoz – a véleménynyilvánítás szabadsága

Álláspontunk szerint a Tervezet 8. § (1) és (3) bekezdésének pontjai a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságának aránytalan korlátozásának veszélyét veti fel. A Tervezet pontatlan megfogalmazása lehetővé teszi az Alkotmány 61. §-ában biztosított alapvető jog önkényes korlátozását.

⁴ <http://www.mno.hu/portal/752946>

A Tervezet értelmében a munkavállaló a munkaidején kívül is általános jelleggel korlátozható véleménynyilvánítási szabadságában a munkavisztonnyal összefüggésben [Tervezet 8. § (2) bekezdés]. A 8. § megfogalmazása azonban átgondolatlan és a jogalkalmazás számára alkalmazási nehézségeket jelenthet. Úgy tűnik, hogy a (3) bekezdés első fordulata kivételnek minősül az (1) bekezdés alól, tehát a munkavállaló olyan tartalmú véleményt is megfogalmazhat, amellyel a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyezteti véleményével. Ezt a kört a (3) bekezdés második fordulata azonban egy olyan véleménykörre redukálja, amely a „*munkavisztonnyal nem függ össze*”. Így viszont érthetetlen az (1) bekezdésre utalás, mert az a vélemény, ami nem függ össze a munkavisztonnyal, eleve nem lehet tárgya egy munkajogi szabálynak és nehezen elképzelhető, hogy a jogos gazdasági érdeket sérthetne. Gyanítható, hogy kodifikációs hiba következtében a (3) bekezdésben az (1) bekezdésre utalás valójában a (2) bekezdésre utalást célozta. A továbbiakban abból indulunk ki, hogy a Tervezet szerint a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága a munkavisztonnyal összefüggésben korlátozható, amennyiben az „*közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, jogos gazdasági érdekének, illetve a munkavisztonnyal céljának veszélyeztetésére.*”

A Tervezetnek a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságára vonatkozó pontjai az Alkotmány 61. §-ában garantált véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának minősülnek. Alapvető jog korlátozásának alkotmányossági feltétele, hogy az törvényben legyen lefektetve, az alapvető jog lényeges tartalmát tartsa tiszteletben, és a korlátozás szükséges és arányos legyen. A véleménynyilvánítás szabadságának különleges korlátozási feltételei vannak, tekintettel anyajog jellegére és kiemelt alkotmányos helyére (vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat). Ezért a véleménynyilvánítás szabadságának minden korlátozását megszorítóan kell értelmezni.

Álláspontunk szerint a munkavisztonnyal keretében, szorosan azzal összefüggő, jogos gazdasági érdekek védelmében a munkavállaló munkahelyi, vagy munkavisztonnyából adódó tevékenységével összefüggésben véleménynyilvánítása – arányosan – korlátozható. Ettől függetlenül is nyomos érvek szólnak a közérdekű bejelentés védelme mellett, amelyet a jogalkotó teljesen számításon kívül hagy a Tervezetben (lásd II. pont). Azonban a **munkavisztonnyból adódó munkavégzésen kívül a munkáltató „helytelen megítélésére” alkalmas vagy a „munkavisztonnyal célját” veszélyeztető kommunikáció korlátozása szükségtelen és aránytalan korlátozása az Alkotmány 61. §-ában védett véleménynyilvánítás szabadságának.**

Egy példával élünk illusztráció céljából: egy multinacionális cégnél dolgozó munkavállaló munkaidején kívül tehet olyan megnyilvánulást, például vehet részt olyan tüntetésen, vagy csatlakozhat olyan nyilvános on-line petícióhoz, amely a multinacionális cégek tőkebefektetését ellenzi Magyarországon. Ezt a magatartását lehet úgy értelmezni, hogy a munkáltató „helyes megítélésének veszélyeztetésére alkalmas”. Ám ez a vélemény az Alkotmány 61. §-a által védettnek minősül, így a törvény alkotmányellenes jogalkalmazás lehetőségét nyitja meg.

Budapest, 2011. augusztus 2.