



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1715/2023. számú ügyben
a munkaköri alkalmasság megállapítására irányuló eljárással
összefüggésben

(Előzmény ügy: AJB-232/2022.
Kapcsolódó ügy: AJB-1749/2023.)

Előadó: *dr. Vecsera Judit*

Érintett szerv: Belügyminisztérium
Gazdaságfejlesztési Minisztérium

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1715/2023. számú ügyben**

Előadó: dr. Vecsera Judit

Az eljárás megindítása

Több magánszemély fordult a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (a továbbiakban: TAJ szám) használatával összefüggő jogszabálykritikával a Hivatalomhoz.

A beadványokkal összefüggésben felmerült az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt *személyes adatok védelméhez való jog* sérelme, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján a vonatkozó szabályozás alkotmányosságának értékelése tárgyában vizsgálatot indítottam. Az ügyben tájékoztatást kértem a NAIH-tól és az egészségügyért felelős minisztertől (a továbbiakban: Miniszter).

Eljárásom tehát kifejezetten a jogi szabályozás alkotmányosságának értékelésére irányult.

Az érintett alapvető jog

- a személyes adatok védelméhez való jog *„Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”* (Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok és közösségi jogi jogforrások

- Ajbt.;
- a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény (Szaz. tv.);
- az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.);
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.);
- az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (Eatv.);
- a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.);
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.);
- a foglalkozás-egészségügyi szolgálatról szóló 89/1995. (VII. 14.) Korm. rendelet (Kr.);
- a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet (Alkalmassági r.);
- az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térrel kapcsolatos részletes szabályokról szóló 39/2016. (XII. 21.) EMMI rendelet (EESZT r.);
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (2016. április 27.) (GDPR).

A megállapított tényállás

1. Az egyik ügy beadványozója előzményként arról tájékoztatott, hogy *a tárgyban korábban nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyet az Alkotmánybíróság a 3096/2021. (III. 12.) számú végzésében elkészttség okán és érintettség igazolása hiányában visszautasított.*

A beadványozó a TAJ szám használatával összefüggő jogszabálykritikát fogalmazott meg. Álláspontja szerint a társadalombiztosítás által támogatott egészségügyi ellátás igénybevétele esetén a TAJ szám kezelésének jogalapját az Ebtv. 29. § (4) bekezdése¹ jelenti. Ugyanakkor az egészségügyi rendszer ennél jóval szélesebb körben használja a TAJ számot, amely álláspontja szerint alkalmas arra, hogy az érintettek egészségével összefüggő események élethosszig összekapcsolhatók és a konkrét természetes személyhez társíthatóak legyenek. Ezzel összefüggésben az EESZT r. 22. § (5a) bekezdését és az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékletének TAJ számra vonatkozó adattartalmát kifogásolta.

Az EESZT r. 22. § (5a) bekezdése szerint a magánorvosok legkésőbb 2020. június 1. napjától kötelesek voltak csatlakozni az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térhez² (a továbbiakban: EESZT), így a betegektől el kell kérniük a TAJ számot, és azt felhasználva egészségügyi adatokat kell jelenteniük az EESZT felé. A jelentés elmulasztása pénzbírsággal, illetve a működési engedély visszavonásával is szankcionálható.

A beadványozó azt sérelmezte, hogy mindezek következményeként a magánorvosok elkérik a betegek TAJ számát, holott az ellátás nem társadalombiztosításból finanszírozott. Az érintett betegek ezzel örökre lemondanak az önrendelkezési jogukról, hiszen a TAJ számot a magánorvos megőrzi, és az érintett haláláig használni fogja jelentésre. A társadalombiztosítás által nem finanszírozott foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás esetén az érintettől a TAJ számot el sem kell kérni, mert azt az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékletének megfelelő adattartalommal a munkáltató által kiállított beutaló már eleve tartalmazza. Ezt a beadványozó az önrendelkezés szempontból kifogásolhatónak tartja, mert a beutalón a TAJ szám feltüntetésére álláspontja szerint nincs megfelelő jogalap. Elfogadhatónak tartaná, ha mindkét esetben önként lehetne átadni a TAJ számot, de a kényszerítést nem.

A beadványozó mellékelte – az Alkotmánybíróság által érdemi vizsgálat nélkül visszautasított – alkotmányjogi panaszát, amelyben az EESZT r. 22. § (5a) bekezdése és az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékletében a „TAJ szám” adatmegjelölés megsemmisítését indítványozta a testületnél.

A beadványhoz utóbb egy további magánszemély csatlakozott.

2. A NAIH a válaszában *a munkáltató TAJ szám adatkezelési jogosultságával (vagyis a munkaköri alkalmassági vizsgálati beutalón való feltüntetésével)* összefüggésben a következő álláspontot fejtette ki.

A Szaz. tv. 5. §-ra hivatkozással hangsúlyozta, hogy főszabály szerint TAJ számot továbbítani és kezelni csak törvényben meghatározott szabályok szerint lehet.³ A Szaz. tv. 23. §-a határozza meg általánosan a TAJ számot kezelni jogosult szervek körét és a TAJ szám kezelésének célját, a 24. § pedig a TAJ szám továbbítására jogosultak körét. A munkáltatók

¹ A beadványozó az Ebtv. 29. § (4) bekezdésének első fordulatára hivatkozott: „[a] biztosított az egészségügyi szolgáltatás igénybevételéhez - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a társadalombiztosítási azonosító jelet (a továbbiakban: taj-szám) igazoló hatósági igazolványát és – amennyiben a biztosított a 14. életévét betöltötte – érvényes, a személyazonosság megállapítására alkalmas igazolványát köteles bemutatni”.

² EESZT: az Eüak. 35/A. § értelmében az egészségügyi ellátóhálózat informatikai rendszereinek együttműködését biztosító, az Eüak.-ban vagy annak felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott központi elektronikus szolgáltatásokat megvalósító egészségügyi ágazati informatikai rendszer.

³ Szaz. tv. 5. § (2) bekezdése: „[a]z azonosító kód személyes adat, ezért azt kezelni és továbbítani csak törvényben meghatározott szabályok szerint lehet.”

(foglalkoztatók) a Szaz. tv. 23. § a) pontjában felsorolt törvényekben⁴ meghatározott nyilvántartásokkal, járulékok levonásával, bevallásával, befizetésével, behajtásával, a társadalombiztosítási szervek által folyósított pénzbeli ellátásokra való jogosultsággal, azok kifizetésével, ellenőrzésével, valamint a kifizetett ellátások visszafizetésével, megtérítésével kapcsolatban kezelhetik a TAJ számot.

Tekintettel arra, hogy *a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa által végzett munkaköri alkalmasság megállapítására irányuló vizsgálatok* és az ahhoz szükséges további járóbeteg-szakellátások a kötelező egészségbiztosítás ellátásait szabályozó Ebtv. 10. § (1) bekezdés d) pont db) alpontja értelmében *nem tartoznak a térítésmentesen igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások körébe*, így azok költségeit a foglalkoztató (munkáltató) köteles megtéríteni. Ebből következően azokkal kapcsolatban járulékok, a társadalombiztosítási szervek általi kifizetések fogalmilag kizártak, és ezen ellátásokkal kapcsolatos nyilvántartások foglalkoztatói vezetése sem eshet az Ebtv. hatálya alá.

A ***NAIH véleménye szerint*** a TAJ szám munkaköri alkalmassági vizsgálatra való beutaló kitöltésével összefüggő kezelése nem kapcsolódhat a biztosítási jogviszonyhoz és ***a munkaköri alkalmassági vizsgálatra beutalás tekintetében a munkáltató a Szaz. tv. alapján nem jogosult a TAJ szám kezelésére. Törvényi felhatalmazás hiányában a TAJ szám kezelése csak az érintett megfelelő hozzájárulása alapján lehetséges⁵, összhangban a Szaz. tv. 7. § (2) bekezdésében⁶ foglaltakkal, szögezte le a NAIH.*** Ezen jogalappal összefüggésben ugyanakkor a NAIH a következő álláspontot képviseli. Az Mt. 10. § (1) bekezdése értelmében a munkáltató a munkavállalótól olyan nyilatkozat megtételét vagy személyes adat közlését követelheti, amely a munkaviszony létesítése, teljesítése, megszűnése (megszüntetése) vagy az Mt.-ből származó igény érvényesítése szempontjából lényeges. Az Mt. 51. § (4) bekezdése alapján a munkáltató biztosítja az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit. A munkába lépést megelőzően és a munkaviszony fennállása alatt rendszeres időközönként köteles ingyenesen biztosítani a munkavállaló munkaköri alkalmassági vizsgálatát. Amennyiben tehát a TAJ szám munkaköri alkalmassági vizsgálatra való beutalás célú kezeléséhez az érintett megfelelő hozzájárulását adja, úgy a munkáltató jogosult lesz azt a Szaz. tv. és az Mt. rendelkezései értelmében kezelni. Ennek megfelelően a NAIH véleménye szerint az Alkalmassági r. 10. és 14. mellékletében a munkáltató által feltüntetendő TAJ szám adatkezelése vonatkozásában a Szaz. tv. 7. § (2) bekezdése csak akkor biztosítaná a jogszerűséget a munkáltató részére, amennyiben az adatkezelés jogalapja az érintett hozzájárulása lehetne.

A NAIH mindazonáltal a munkaviszony keretében a hozzájárulás alapú adatkezelések vonatkozásában a következőkre hívta fel a figyelmet.

A GDPR (43)-as preambulumbekkezdése szerint: „[a]nnak biztosítása érdekében, hogy hozzájárulást önkéntesen adták, a hozzájárulás olyan egyedi esetekben *nem szolgálhat érvényes jogalapként a személyes adatok kezeléséhez, amelyekben az érintett és az adatkezelő között egyértelműen egyenlőtlen viszony áll fenn*, különösen ha az adatkezelő közhatalmi

⁴ A Szaz. tv. 23. § a) pontjában felsorolt törvények a következők: a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény, valamint az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény.

⁵ GDPR 6. cikk (1) bekezdés: „[a] személyes adatok kezelése kizárólag akkor és annyiban jogszerű, amennyiben legalább az alábbiak egyike teljesül:

a) az érintett hozzájárulását adta személyes adatainak egy vagy több konkrét célból történő kezeléséhez

⁶ Szaz. tv. 7. § (2) bekezdés: „[a]z adatkezelő, akit törvény azonosító kód használatára nem hatalmaz fel, a 6. §-ban meghatározott azonosító kódot csak a polgár előzetes, az (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikk 11. pontja szerinti hozzájárulása vagy az ügyintézési rendelkezésben tett hozzájárulása alapján használhatja fel.”

szerv, és az adott helyzet valamennyi körülményét figyelembe véve ezért valószínűtlen, hogy a szóban forgó hozzájárulás megadása önkéntesen történt”.

Az Európai Adatvédelmi Testület 5/2020. számon adott ki iránymutatást a GDPR szerinti hozzájárulásról. Ezen iránymutatás bontja ki, hogy általánosan melyek a jogszerűen adott hozzájárulás feltételei. Az iránymutatás 22. bekezdése szerint az egyenlőtlen hatalmi viszonyok nem azt jelentik, hogy a munkáltatók soha nem kezelhetnék a munkavállalók személyes adatait azok hozzájárulása alapján. *Előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a munkáltató bizonyíthatja, hogy a hozzájárulás ténylegesen önkéntes.* Azonban az Európai Adatvédelmi Testület szerint is a megfelelő hozzájárulás *feltétele, hogy a munkavállalót a hozzájárulás megtagadása esetén ne érjék káros hatások.*

Mindezen előírások fényében a NAIH a vizsgált szabályozást úgy értékelte, hogy abban az esetben, ha a munkavállaló megtagadja a hozzájárulását a TAJ szám kezeléséhez, úgy őt a munkáltatója a hatályos jogszabályoknak megfelelően nem tudja az egyes vizsgálatokra beutalni és előfordulhat, hogy vizsgálat hiányában jogszerűen nem foglalkoztatható tovább, a munkavállaló foglalkoztatása ellehetetlenül. Ennek megfelelően a ***NAIH véleménye szerint a munkavállaló hozzájárulása ilyen helyzetekben nem lehet önkéntesen adott és így érvényes sem. Tehát a TAJ szám ilyen esetekben nem kezelhető a munkáltató által a munkavállaló hozzájárulása alapján sem.***

Az Eüak 4. § (2) bekezdés o) pontjának (amely az egészségügyi és személyazonosító adatok egyik kezelési céljaként rögzíti a munkavégzésre való alkalmasság megállapítását) munkáltató tekintetében történő alkalmazhatósága kérdésében a NAIH a következő álláspontot képviseli. Az Mvt. 49. § (1) bekezdése értelmében *a munkára való alkalmasságról külön jogszabályban meghatározott orvosi vizsgálat alapján kell dönten.* A munkáltató – többek között – ezen feladatának ellátásához *foglalkozás-egészségügyi alapszolgáltatást köteles biztosítani* az Mvt. 58. § (1) bekezdése szerint. Az Kr. 2. § (1) bekezdése alapján a Mvt. 58. §-a szerinti foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás nyújtása *a foglalkozás-egészségügyi szolgálatok feladatkörébe tartozik.* Az Eatv. 17. § (1) bekezdésének d) pontja rögzíti, hogy *a foglalkozás-egészségügy feladata, hogy a munkavállaló orvosi vizsgálatával megállapítsa annak terhelhetőségét, hogy eldöntse a munkavállaló adott munkakörre, szakmára való egészségi alkalmasságát, és meghatározza a foglalkoztathatóság feltételeit.* Az Alkalmassági r. alapján *az orvosi vizsgálat eredményeként az orvos az alkalmasságot véleményezi* (alkalmas, ideiglenes nem alkalmas, nem alkalmas).

Mindezeknek megfelelően a NAIH álláspontja szerint a munkavégzésre való alkalmasság megállapítására a munkáltató önállóan nem képes és nem is jogosult, az alkalmasság tényének tekintetében kizárólag a vizsgálatot végző orvos szakmai véleményére hagyatkozhat.

A NAIH nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy önmagában a TAJ szám nem feltétlenül minősül egészségügyi adatnak, azonban az adott azonosító számhoz egészségi állapotra vonatkozó személyes adat kapcsolódhat. Az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékleteit képező beutalók kitöltésekor a munkáltató a TAJ számon kívül kötelezően csak a munkavállaló egyéb, személyes adatainak megadását követeli meg. Ennek megfelelően a beutalók munkáltató általi kitöltésével kapcsolatos adatkezelés céljának nem kell megfelelnie az Eüak.-ben foglaltaknak, arra a Szaz. tv.-ben foglalt rendelkezések vonatkoznak.

Az Eüak 4. § (2) bekezdésének o) pontjával összefüggésben a ***NAIH álláspontja az említett jogszabályok nyelvtani értelmezését követően az, hogy az Eüak 4. § (2) bekezdésének o) pontja szerinti adatkezelési cél a „munkavégzésre való alkalmasság megállapítása” fordulattal csak az alkalmasság megállapítására jogosult foglalkozás-egészségügyi szolgáltatót jogosítja a munkára való alkalmasság megállapítására.***

A NAIH abban a tekintetben is részletes tájékoztatást adott, hogy *a célhoz kötött adatkezelés és az adattakarékosság elveinek mennyiben felel meg az, hogy a munkavállaló beutalásához a munkáltatónak a TAJ számot kötelező megadnia.*

A NAIH kiemelte, hogy a GDPR 5. cikk (1) bekezdés *b*) pontjának⁷ megfelelően a **célhoz kötött adatkezelés elve** két elemből áll: egyrészt a személyes adatok gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból történhet, valamint a gyűjtött személyes adatok az eredeti, gyűjtési céllal össze nem egyeztethető módon nem kezelhetők. A munkáltató által végzett adatkezelési művelet az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékletének az ott megjelölt adatokkal való kitöltése, az adatok gyűjtése. **A NAIH véleménye szerint az adatkezelés célja ekkor az Mvt.-ben előírt jogi kötelezettség teljesítése, tehát a célhoz kötött adatkezelés elve megvalósul. Tekintettel azonban arra, hogy az adatok kezelésére a munkáltató megfelelő jogalapot nem tud megjelölni, ezért maga az adatkezelés sem lehet jogszerű összhangban az GDPR 6. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.**

Az **adattakarékosság elvének** való megfelelés tekintetében a NAIH a GDPR 5. cikk (1) bekezdésének *c*) pontja⁸ és a (39)-es preambulumbekzdése⁹ alapján egy hármas szempontrendszerrel vázolt fel, amely szerint a kezelt adatok **megfelelők** (elégéségesek a kitűzött adatkezelési cél megfelelő teljesítéséhez), **relevánsak** (racionálisan kapcsolódnak az adatkezelés céljához) és **csak a szükségesre korlátozódnak** (kizárólag az adatkezelési cél eléréséhez szükséges mennyiségű adat kezelhető). A NAIH e körben fontosnak tartotta kiemelni, hogy a fentiekben kifejtettek szerint az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékletének munkáltató általi kitöltése során az adatkezelés célja a munkavállaló orvosi vizsgálatra történő beutalása és egyben a munkavédelemmel kapcsolatos jogszabályokban foglalt jogi kötelezettség teljesítése. Maga az orvosi vizsgálat már az Eütv. és a kapcsolódó jogszabályok alapján történik, ezen vizsgálatra tehát az általános egészségügyi és egészségügyi adatkezelési szabályok vonatkoznak. **A munkáltató által a beutalón már rögzített adatok orvos általi kezelése egy új, teljesen elkülönülő adatkezelés (másodlagos adatkezelés) azzal, hogy a vizsgáló orvos ezen adatkezelés tekintetében az adatokat nem közvetlenül az érintettől gyűjti. A beutalón rögzített adatok orvos általi kezelésének célja egyrészt a munkavállaló azonosítása és a vizsgálatra való jogosultságának (beutalás ténye) megállapítása, másrészt pedig a munkáltató által kért vizsgálat típusának azonosítása és a vizsgálat szempontjából releváns munkahelyi kockázatok rögzítése. Az adattakarékosság elvének való megfeleléshez a NAIH véleménye szerint a beutalónak elsősorban tehát egy olyan, lehető leghosszabb adatkört szükséges tartalmaznia, amely a fenti célok elérése szempontjából megfelelőek és relevánsak.**

A munkavállaló egészségügyi szolgáltató általi azonosítása kapcsán a NAIH a következő előírásokra hivatkozott. A polgárok azonosítására vonatkozóan a Szaz. tv. 4. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „a polgárt *a*) természetes személyazonosító adataival, *b*) a természetes személyazonosító adatokból kiválasztott, az adatkezelés célja szerint szükséges és megfelelő mértékű adattal vagy *c*) törvényben meghatározott esetben családi és utónevével, valamint az e törvényben meghatározott azonosító kóddal” kell azonosítani. Emellett az Eüak. 3/B. § „[e] törvény alkalmazásában **személyazonosító adat** az olyan, az egészségügyi adat érintettjének azonosítására szolgáló **személyes adat**, amelyet az adatkezelő az egészségügyi adattal együtt, az egészségügyi adat kezelésével azonos vagy attól elválaszthatatlan céllal az egészségügyi dokumentáció részeként kezel.” A NAIH hangsúlyozta, hogy 2019. április 26.

⁷ A GDPR 5. cikk (1) bekezdés *b*) pontja előírja, hogy a személyes adatok „gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból történjen, és azokat ne kezeljék ezekkel a célokkal össze nem egyeztethető módon; a 89. cikk (1) bekezdésének megfelelően nem minősül az eredeti céllal össze nem egyeztethetőnek a közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási célból vagy statisztikai célból történő további adatkezelés („célhoz kötöttség”).”

⁸ A GDPR 5. cikk (1) bekezdés *c*) pontja előírja, hogy a személyes adatok „az adatkezelés céljai szempontjából megfelelőek és relevánsak kell, hogy legyenek, és a szükségesre kell korlátozódnuk („adattakarékosság”).”

⁹ „[...] A személyes adatoknak a kezelésük céljára alkalmasnak és relevánsnak kell lenniük, az adatok körét pedig *a célhoz szükséges minimumra kell korlátozni*. Ehhez pedig biztosítani kell különösen azt, hogy a személyes adatok tárolása a lehető legrövidebb időtartamra korlátozódjon. *Személyes adatok csak abban az esetben kezelhetők, ha az adatkezelés célját egyéb eszközzel észszerű módon nem lehetséges elérni.* [...]”

napiját megelőzően az Eüak. a személyazonosító adatot a következőképpen határozta meg a 3. § b) pontban: „a családi és utónév, leánykori név, a nem, a születési hely és idő, az anya leánykori családi és utóneve, a lakóhely, a tartózkodási hely, a társadalombiztosítási azonosító jel (a továbbiakban: TAJ szám) együttesen vagy ezek közül bármelyik, amennyiben alkalmas vagy alkalmas lehet az érintett azonosítására.”

Mindebből a NAIH azt állapította meg, hogy a jogalkotó az egészségügyi szolgáltatások nyújtása keretében a TAJ számról már nem rendelkezik egyértelműen úgy, mint személyazonosító adatról. Ennek megfelelően a TAJ szám beutalón való feltüntetése abból a célból, hogy azzal a munkavállaló azonosítható legyen nem kizárt, azonban a NAIH álláspontja szerint a személy egészségügyi szolgáltató általi azonosítása a TAJ szám kezelése nélkül is lehetséges. Szükség esetén a TAJ számot közvetlenül a beutalt személy is a vizsgáló orvos rendelkezésére tudja bocsátani, sőt az Eüak. 13. § b) pontja és az Eüak. 2. számú mellékletében foglaltak szerint az érintett (törvényes képviselője) köteles a betegellátó felhívására egészségügyi és személyazonosító adatait átadni, ha arra munkaköri, szakmai, egészségi alkalmassági orvosi vizsgálatok (előzetes, időszakos, soron kívüli, záró) elvégzéséhez van szükség. A beutalón rögzített adatoknak az azonosításon túlmutató további céljait vizsgálva a NAIH arról tájékoztattott, hogy a TAJ szám a beutalt személy ellátásra való jogosultságának megállapítása szempontjából sem releváns. Ebben a körben a NAIH ismételten utalt arra, hogy ezen vizsgálat elvégzésének nem lehet előfeltétele az aktív biztosítási jogviszony, tekintettel arra, hogy az Ebtv. 10. § (1) bekezdés d) pont db) alpontja alapján a biztosítottak a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa által végzett munkaköri alkalmasság megállapítására irányuló vizsgálatokra és az ahhoz szükséges további járóbeteg szakellátásokra térítésmentesen nem jogosultak. Emellett a munkáltató által kért vizsgálat típusának vizsgáló orvos általi azonosítása és a vizsgálat szempontjából releváns munkahelyi kockázatok rögzítése vonatkozásában sincs a vizsgált páciens TAJ számának relevanciája a NAIH álláspontja szerint. **Mindezeknek megfelelően a NAIH véleménye szerint az adatkezelés során nem valósulhat meg az adattakarékosság elve, hiszen a TAJ számnak a vizsgálatra történő beutalással összefüggő kezelése az adatkezelés egyetlen szempontjából sem megfelelő és releváns, és így a kezelt adatok köre nem a szükségesre korlátozódik.**

Végezetül a NAIH rögzítette, hogy a fentiekben részletezett – eljárási kereteket nélkülöző, konzultációs válaszként kiadott – tájékoztatása sem jogszabálynak, sem egyéb jogi eszköznek nem tekinthető, az normatív jelleggel, jogi erővel, illetve kötelező tartalommal nem rendelkezik. A NAIH által a rendelkezésére bocsátott információk alapján kialakított jogértelmezés más hatóságot, a bíróságot és az adatkezelőt nem köti, annak csak iránymutató jellege van.

3. A megkeresett *Miniszter* a válaszában mindenekelőtt felhívta a figyelmet arra, hogy a TAJ szám nem pusztán a kötelező egészségbiztosítás keretében nyújtott ellátásokhoz szükséges azonosító szám, hanem több ágazatban használt azonosító.

A TAJ szám túllépett a társadalombiztosítási finanszírozáshoz szükséges azonosító jellegén és az egészségügyben általánosan használt azonosítóként funkcionál, továbbá a nyugdíj- és szociális ellátásokkal kapcsolatban is ágazati azonosítóként alkalmazzák. Az egészségügyi adatok, különösen a vizsgálatokra, a betegségekre és a kezelésekre vonatkozó nyilvántartás alapja a TAJ szám szerint történő adatrögzítés és adattovábbítás.

A Miniszter az Alkalmassági r. vonatkozó jogszabályi előírásainak ismertetésével részletezte a munkaköri alkalmassági vizsgálat tartalmát¹⁰ és célját¹¹. A Miniszter hangsúlyozta, hogy az ott előírt feladatok hatékony és optimális, mind a munkavállaló, mind a munkáltató érdekeire figyelemmel történő ellátásának feltétele, hogy a döntésre jogosult

¹⁰ Alkalmasságir. 1. § a) pont

¹¹ Alkalmasságir. 3. § (4) bekezdés

orvos birtokában legyen az általa vizsgált személy valamennyi, a döntéshez szükséges egészségügyi adatának. Hozzátette, hogy a munkaköri alkalmassági vizsgálat jelentős felelősséget hordoz, különösen abban a tekintetben, hogy az alkalmasságról nyilatkozó orvos helyes döntést hozzon.

A Miniszter kiemelte, hogy *a munkavégzésre való alkalmasság megállapítása egy többlépcsős folyamat*, amelynek a beutalás az előfeltétele, és a tényleges orvosi vizsgálat is pusztán egy-egy részcselekménye. *Az Eüak. 4. § (2) bekezdés o) pontja* (amely alapján egészségügyi és személyazonosító adatot – törvényben meghatározott esetekben – a „munkavégzésre való alkalmasság megállapítása” céljából lehet kezelni) álláspontja szerint *az alkalmassági vizsgálat teljes folyamatára vonatkozik*. A jogszabályi előírás álláspontja szerint nem értelmezhető az alkalmassági vizsgálat folyamata helyett mindössze az annak *végezrőként* rendelkezésre álló adat vonatkozásában.

A foglalkozás-egészségügyi ellátás biztonságos és hatékony működésének alapfeltételeként rögzítette a Miniszter, hogy *a vizsgálat alanya megfelelő módon azonosítható legyen*. A munkáltató – az egyéb személyes adatok mellett – pontosan megjelöli, hogy milyen TAJ számmal rendelkező személy egészségügyi adatai alapján várják az alkalmasságra vonatkozó döntést a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatótól.

A válasza lezárásaként a Miniszter ismét kiemelte, hogy elengedhetetlen, hogy az orvos az általa vizsgált személy egészségügyi adataihoz teljeskörűen és az adatok hitelessége vonatkozásában megingathatatlanul hozzáférjen. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi ellátórendszerben az adatok nyomon követhetőségének az alapja az egyes személyek teljes élettartamában változatlan TAJ szám ismerete, lényeges, hogy az ellátórendszer azon pontjain, ahol egészségügyi adatok alapján orvosi döntés születik, az adatok kezelése a TAJ szám alapján történjen. Különösen fontosnak véli a Miniszter azokban az esetekben, amikor más személyes adatok változása a döntés meghozatalához szükséges egészségügyi adatok megismerésében akadályozhatja a döntésre jogosult orvost. Az orvos a TAJ szám ismeretében férhet hozzá jogszerűen a beteg előző vizsgálataihoz, kezeléseihez, védőoltásainak igazolásához vagy szembesülhet azzal, hogy a vizsgálatra utalt személynek vannak saját rendelkezése alapján korlátozottan megismerhető előzményei. Mindezek nem csupán a munkaköri alkalmassági vizsgálatokhoz kapcsolódnak, hanem más, a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatók által végzett egyéb szakértői tevékenységekhez is, mint például a gépjármű vezetői, a lőfegyverekre vonatkozó egészségügyi alkalmassági vizsgálatokhoz vagy a munkahely területén történt balesetekhez, halálesetekhez kapcsolódó orvosi feladatokhoz, tájékoztatott a Miniszter a válaszában.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg: a 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését, valamint a kihirdetéstől számított harminc napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során azt vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy *az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt.* Annyiban tudom tehát valamely kérdéskör jogszabályi előírásait vizsgálat tárgyává tenni, hogy azt tekintem át, *kifejezetten az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok sérelme vagy annak közvetlen veszélye feltárható-e.* *Az Ajbt. alapján nem vizsgálhatom, hogy egy adott jogszabályi megoldás mennyire célravezető, vagy optimális megoldást jelent-e a valamely probléma rendezésére: ezek a kérdések a jogalkotó mérlegelési körébe tartoznak.*

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról *jelentést készít,* amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. Ha álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *javasolhatja* a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél *jogszabály* vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz *módosítását,* hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

II. Az érintett alapvető jog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon,* kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban – kimondva az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített személyes adatok védelméhez való jognak az Alkotmány 59. §-ában foglaltakkal való lényegi tartalmi egyezőségét –, nyomatékosította, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezte, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, *információs önrendelkezési jogként.* A személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy *mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.* Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát *általában 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.*”

A 3110/2013. (VI. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jog korlátozásának feltételeit az alapjog-korlátozás szokásosan alkalmazott tesztjéhez (szükségesség-arányosság) képest konkretizálta: „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. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre” történő, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes. Az információs önrendelkezési jogra is vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott – általános kritérium, miszerint alapvető jognak csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme szabhat korlátot. Az alapjog-korlátozás általános kritériumainak megjelölése tartalmazza az »elérni kívánt céllal arányosan« kitételt, amely az adatok feldolgozása terén különösképpen kötelez a célhoz kötöttségre.”

Az Alkotmánybíróság fenti döntése még az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésére utal, amely az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatálybalépéséig garantálta a személyes adatok védelméhez való jogot. Ezt követően a VI. cikk (3) bekezdése rendelkezik a beadvánnyal összefüggésben érintett alapvető jogról.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Mindenekelőtt rögzítendő, hogy a TAJ szám maga nem egészségügyi adat, hanem azonosító kód, amely többek között az egészségügyi rendszerrel kapcsolatos nyilvántartások azonosító kódja.¹² Az azonosító kód személyes adat, ezért azt kezelni és továbbítani csak törvényben meghatározott szabályok szerint lehet.¹³ Az az adatkezelő, akit törvény azonosító kód használatára nem hatalmaz fel, a TAJ számot, mint azonosító kódot csak a polgár előzetes, az GDPR 4. cikk 11. pontja szerinti hozzájárulása vagy az ügyintézési rendelkezésben tett hozzájárulása alapján használhatja fel.¹⁴

A TAJ szám magánorvosok felé, kötelező jelleggel történő megadásával összefüggésben kifogásolt EESZT r. 22. § (5a) bekezdése vonatkozásában szükséges tisztázni a következőket. Ez a rendelkezés egy határidőt jelölt ki, ennek megfelelően a magánorvosok az EESZT felé fennálló adatszolgáltatási kötelezettségüket legkésőbb 2020. június 1. napjától kötelesek teljesíteni. A csatlakozási kötelezettségre és az adatkezelésre ez a rendeleti szintű szabály nem ad iránymutatást.

A beadvány ezen kérdésével összefüggésben hangsúlyozom, hogy általánosságban a magánorvosok szolgáltatásának igénybevétele a magánszemély saját döntésén alapul. Az Eüak. 12. § (2) bekezdése szerint abban az esetben, ha az érintett önként fordul az egészségügyi ellátóhálózathoz, a gyógykezeléssel összefüggő egészségügyi és személyazonosító adatainak kezelésére szolgáló hozzájárulását – ellenkező nyilatkozat hiányában – megadottnak kell tekinteni, és erről az érintettet (törvényes képviselőjét) tájékoztatni kell.

Mindezek alapján az EESZT r. 22. § (5a) bekezdése vonatkozásában a TAJ szám használatával összefüggő visszásságot nem tártam fel.

¹² Szaz. tv. 6. § (2) bekezdés

¹³ Szaz. tv. 5. § (2) bekezdés

¹⁴ Szaz. tv. 7. § (2) bekezdése

A beadványok további kérdése az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékletének adattartamára vonatkozott. Ezek a mellékletek a munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatra szóló (alap és másodfokú) beutaló formanyomtatványát tartalmazzák, azokon a magánszemélyre vonatkozóan a név, születési dátum, lakcím, TAJ szám és a munkakör tüntetendő fel. A beadványozók a TAJ szám feltüntetését kifogásolták, ami annyiban foglalható össze, hogy az Alkalmassági r. alkalmazása eredményeként a foglalkozás-egészségügyi szolgáltató egy kitöltött beutaló alapján *a munkáltatótól, az érintett személy önkéntes beleegyezése nélkül* szerzi meg a vizsgálandó személy TAJ számát, amelyet a személyes adatok védelméhez való jog, mint információs önrendelkezési jog szempontjából tartanak kifogásolhatónak a beadványozók.

Ezzel összefüggésben vizsgálandó kérdés, hogy a munkáltató TAJ szám kezelésének mi a jogalapja (törvény vagy hozzájárulás), valamint az adatkezelés megfelel-e az adatkezelési alapelveknek.

Amint azt a NAIH is kifejtette a válaszában, a munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatra beutalás tekintetében *a munkáltató a Szaz. tv. alapján nem jogosult a TAJ szám kezelésére*. A Szaz. tv. a TAJ szám kezelésére jogosult szervek között nevesíti a munkáltatót, ugyanakkor a munkáltató csak a 23. § a) pontjában meghatározott jogszabályok¹⁵ által előírt kötelezettségek teljesítése érdekében kezelheti a TAJ számot, és az ott felsorolt a jogszabályok között az alkalmassági vizsgálatot előíró Mvt. nincs feltüntetve.

Az ügyben felmerült az Eüak. 4. § (2) bekezdésének o) pontja alkalmazhatóságának kérdése. Ezen rendelkezés szerint *egészségügyi és személyazonosító adatot a munkavégzésre való alkalmasság megállapítása céljából lehet kezelni*, függetlenül attól, hogy ezen tevékenység munkaviszony, közalkalmazotti, kormányzati szolgálati, közszolgálati vagy állami szolgálati jogviszony, hivatásos szolgálati viszony vagy egyéb jogviszony keretében történik. E rendelkezés vonatkozásában a Miniszter a válaszában amellet érvelt, hogy a „munkavégzésre való alkalmasság megállapítása” fordulat az alkalmassági vizsgálat teljes folyamatára vonatkozik, ez a folyamat többlépcsős, amelynek a beutalás az előfeltétele és a tényleges orvosi vizsgálat is pusztán egy-egy részcselkménye. A NAIH levezetéséből ezzel szemben az az értelmezés olvasható ki, hogy a munkavégzésre való alkalmasság megállapítására a munkáltató önállóan nem képes és nem is jogosult, az alkalmasság tényének tekintetében kizárólag a vizsgálatot végző orvos szakmai véleményére hagyatkozhat, vagyis az Eüak 4. § (2) bekezdésének o) pontja szerinti adatkezelési cél a „munkavégzésre való alkalmasság megállapítása” fordulattal csak az alkalmasság megállapítására jogosult foglalkozás egészségügyi szolgáltatót jelenti, a munkáltatót nem. Mindezek alapján ezen rendelkezés munkáltató tekintetében való alkalmazhatósága *nem nyilvánvalóan egyértelmű*.

A törvényi felhatalmazás mellett az érintett hozzájárulása jelenthet az TAJ szám kezelésére jogalapot a Szaz. tv. 7. § (2) bekezdése alapján. Ezzel összefüggésben szem előtt kell tartani az Alkalmassági r. 16. §-át, amely szerint „[a]z a munkavállaló, tanuló, hallgató, álláskereső, aki az előzetes, időszakos, soron kívüli munkaköri, szakmai, illetve az a munkát végző személy, aki az előzetes, soron kívüli személyi higiénés alkalmassági vizsgálaton nem vett részt, vagy nem alkalmas minősítést kapott, az adott munkakörben nem foglalkoztatható, szakmai képzésben nem részesíthető, a munkaterületen nem foglalkoztatható, tevékenységet nem folytathat.” Az alkalmassági vizsgálat elmaradásának hátrányos következményei okán megítélésem szerint *a hozzájárulás önkéntességének kérdése* – a NAIH álláspontjával összhangban – *aggályokat vet fel*.

¹⁵ A Szaz. tv. 23. § a) pontjában felsorolt törvények a következők: a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény, valamint az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény.

A TAJ szám munkáltató általi kezelésének jogalapjával kapcsolatos fenti megállapítások mellett a NAIH-nak a GDPR vonatkozásában az adattakarékosság kérdésében kifejtett álláspontja is megfontolandó. A NAIH szerint az érintett adatkezelés során nem valósulhat meg az adattakarékosság elve, hiszen a TAJ számnak a vizsgálatra történő beutalással összefüggő kezelése az adatkezelés egyetlen szempontjából sem megfelelő és releváns (a munkavállaló azonosítása, a vizsgálatra való jogosultságának megállapítása, a munkáltató által kért vizsgálat típusának azonosítása, a vizsgálat szempontjából releváns munkahelyi kockázatok rögzítése), és így *a kezelt adatok köre nem a szükségesre korlátozódik.*

Egyetértve a NAIH azon megállapításával, hogy *a TAJ szám beutalón való feltüntetése nélkül is lehetséges a munkavállaló azonosítása, a vizsgálatra való jogosultságának megállapítása, a munkáltató által kért vizsgálat típusának azonosítása, valamint a vizsgálat szempontjából releváns munkahelyi kockázatok rögzítése.* Ebből következően *egy esetlegesen fennálló törvényi jogalap esetében sem lenne indokolható a TAJ szám beutalón való feltüntetésének szükségessége álláspontom szerint.*

Végezetül hangsúlyozom, hogy – amint arra a NAIH is utalt – a munkaköri alkalmassági vizsgálat esetében az érintettnek törvényen alapuló adatszolgáltatási kötelezettsége van az egészségügyi szolgáltató felé: az Eüak. 13. § b) pontja és 2. melléklete értelmében az érintett köteles a betegellátó felhívására egészségügyi és személyazonosító adatait átadni, ha arra munkaköri, szakmai, egészségi alkalmassági orvosi vizsgálatok (előzetes, időszakos, soron kívüli, záró) elvégzéséhez van szükség. *Ebből következően a munkaköri alkalmassági vizsgálaton való személyes megjelenés során – a beutalón feltüntetett egyéb személyes adatokkal történt beazonosítást követően – közvetlenül az érintettől, törvényi felhatalmazás alapján beszerezhetőek a munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzéséhez még szükséges adatok.* Ezen túlmenően a munkavégzésre való alkalmasságot megállapító egészségügyi szolgáltató vonatkozásában az Eüak. 4. § (2) bekezdésének o) pontja alkalmazhatóságának kérdése nem vitás, ez alapján a foglalkozás egészségügyi szolgáltató a munkavégzésre való alkalmasság megállapítása céljából kezelheti az adatokat.

A fentiek alapján álláspontom szerint az Alkalmassági r. 10. és 14. számú mellékletében előírt TAJ szám munkáltató általi feltüntetése az adatkezelés törvényi szinten rögzített jogalapjával, az érintett önkéntesen megadott hozzájáruló nyilatkozatával kapcsolatos aggályokra tekintettel, valamint az adattakarékosság szempontjából a személyes adatok védelméhez való jog sérelmének közvetlen veszélyét jelenti, ezáltal alapjogi visszásságot okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 66. § (1) bekezdés 26. pontjában meghatározott, egészségügyért való felelősségében – *a foglalkoztatáspolitikáért való felelőssége okán a gazdaságfejlesztési miniszter bevonásával* – fontolja meg a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet 10. számú és 14. számú mellékleteinek olyan tartalmú módosítását, amelynek eredményeként a munkaköri alkalmassági beutaló a TAJ szám feltüntetését nem írja elő.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos