

Az adatvédelmi hatóság függetlenségének mércéje a magyar közjogban és az európai uniós jogban

I. Előzmények

Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással létrejött a köztársasági alkotmány, mely Kelet-Közép-Európában elsőként alkotmányos szintre emelte [59. §, 61. §] a személyes adatok védelmét és az információs szabadságot.² Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye szintén ezen a napon foglaltatott alkotmányunkba.³ „Az alapjogi garanciarendszer valamennyi eleme – Alkotmánybíróság, bíróság, ügyészség, és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a kerekasztal-tárgyalásokon kialakult politikai kompromisszum eredményeképpen az átalakított 1949-es Alkotmányban külön-külön fejezetekben került statuálásra. E négy szerv közül a bíróságok és az ügyészség a – tartalmilag – új Alkotmány előtt is működött. A két új szerv közül a részletes szabályokat csak az Alkotmánybíróság esetében alkotta meg az Országgyűlés, az ombudsmanokra vonatkozó szabályokkal azonban adós maradt.”⁴

Az Alkotmány V. fejezete az *állampolgári jogok országgyűlési biztosa* címet kapta.⁵ Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. A '89-es Alkotmány 32/B. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési biztost a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választhatta. Az Országgyűlés *egyes alkotmányos jogok védelmére* külön biztost is választhatott.⁶ Ennek megfelelően hosszas előkészítés után, 1992. XI. 17-én elfogadták az *új sarkalatos törvényt*, a *személyes adatok védelméről* és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.). Az Avtv. rendelkezett egy új szakombudsman, az adatvédelmi biztos megválasztásáról. „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos jog védelme érdekében az Országgyűlés adatvédelmi biztost választ azok közül az egyetemi végzettségű, büntetlen előéletű, kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább 10 évi szakmai gyakorlattal rendelkező magyar állampolgárok közül, akik az adatvédelmet érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek és köztisztelőnek örvendenek.”⁷

Az ombudsmanok munkáját (feladatait és hatáskörét részletesen szabályozó) ombudsmani törvényt az Országgyűlésnek csak egy év múlva, 1993-ban sikerült elfogadnia:

¹ Tudományos segédmunkatárs (TK JTI)

² Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995-96. ABI. Budapest, 1997.10.o.

³ Haraszi Katalin tanulmányában részletesen bemutatja az intézménytörténetet. Lásd: HARASZI M. Katalin: A lelkiismereti és vallásszabadság az általános ombudsman vizsgálatainak tükrében. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>

⁴ Hajas Barnabás – Szabó Máté: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008).5.o. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>

⁵ A fejezet címe 1990. VI. 25-től módosult: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa címre. A fent hivatkozott bekezdésszámok ennek megfelelően szintén módosultak. A fenti állapot 1989. I. 24--1990. VI. 25-ig volt hatályos.

⁶ Az országgyűlési biztosokra vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg. [Alkotmány 32/B. § (5) bekezdés.]

⁷ Avtv. 23. § (1) bekezdése [különállapot]

az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.), néven. Az Obtv. rendelkezései *valamennyi országgyűlési biztos* számára irányadóak.⁸ Az adatvédelmi biztost végül 1995. június 30-án - a 84/1995. (VII. 6.) OGY határozattal - megválasztotta Tisztelt Ház.⁹

A magyar Parlament 2011. április 18-án – hatályon kívül helyezve a köztársasági alkotmányt - elfogadta Magyarország új Alaptörvényét, amely 2012. január elsejétől hatályos. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló 2011. december 31-én kihirdetett törvény (Árt)¹⁰ 16. cikke kimondja, hogy „a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.” Az új alkotmányszöveg az adatvédelmi biztos intézményéről már nem rendelkezik.¹¹ Az Alaptörvény a VI. cikk (3) bekezdése szerint „a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.” Ebből következik, hogy a személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.) felváltotta egy új jogszabály, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.). Az Infotv. nem ismeri az adatvédelmi biztosi tisztséget, *helyette bevezette a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* intézményét. Az Infotv. 38. paragrafusa értelmében az adatvédelmi hatóság autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Az Infotv. még később tárgyalandó rendelkezése, hogy a „Hatóságot elnök vezeti. A Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, azok közül a jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható, magyar állampolgárok közül, akik az adatvédelmet vagy az információszabadságot érintő eljárások ellenőrzésében legalább tíz¹² év szakmai tapasztalattal rendelkeznek, vagy e területek valamelyikén tudományos fokozatot szereztek” [Infotv.40. § (1) bekezdése].

Az Infotv. indokolása visszautal az adatvédelmi törvényre és elismeri a korábbi adatvédelmi törvény vívmányait: „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjogok érvényesítésének kereteit mindezülig a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) határozta meg. Ez a minősített többséggel elfogadható törvény rögzítette a különböző adatkezelések jogszerűségének általános feltételeit, ezen belül egyrészt a személyes adatok kezelésének garanciális szabályait és az érintett információs önrendelkezési jogait, másrészt a közérdekű adatokhoz való hozzáférés módját, valamint az e jogok érvényesítésére rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket, létrehozva az adatvédelmi biztos jogintézményét és szabályozva hatáskörét. Az Avtv. által meghatározott magyar adatvédelmi rendszer európai összevetésben is kimagasló, csakúgy, mint az a

⁸ Az adatvédelmi biztost - az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény alapján - 1993. október 1-jéig kellett volna megválasztani. A többpárti egyeztetést követően (kétharmados törvény a kisebbség szavazatához is kötött) a köztársasági elnök 1993. szeptemberében meghallgatta az általános ombudsman, az adatvédelmi biztos és az általános biztos helyettesének tisztségeire jelöltek, ám a jelöltek megválasztására nem került sor.

⁹ Ugyanekkor az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosát is megválasztotta az Országgyűlés. Lásd: 84/1995. (VII. 6.) OGY határozat az országgyűlési biztosok választásáról. „Az Országgyűlés dr. Gönczöl Katalint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, dr. Polt Pétert az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének, dr. Majtényi Lászlót adatvédelmi biztosnak, dr. Kaltenbach Jenőt a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának megválasztotta.”

¹⁰ Az Árt. alkotmányosságával foglalkozó 45/2012. (XII. 29.) AB határozat a törvényt több ponton alkotmányellenesnek találta, de az adatvédelmi biztosra vonatkozó szabályokat nem semmisítette meg.

¹¹ Az Alaptörvény 30. cikke már nem biztosít önálló közjogi státuszt a nemzeti és etnikai kisebbségek biztosának sem a jövő nemzedék országgyűlési biztosának.

¹² A 10 éves gyakorlatot a 2012. évi XXV. törvény 4. § (1) bekezdése vezette be a korábbi öt év helyett.

nyilvánosságparti megközelítés, amelyet a közérdekű adatok megismerhetősége kapcsán alkalmaz[.]”.

Felmerül a kérdés, hogy ilyen előzmények után miért volt szükség új törvényi szabályozásra. A jogalkotó négy indokot talált ennek alátámasztására. Az első ok a jogalkotó azon aggodalma, hogy az adatvédelmi biztos *alkotmányos státuszát* az 1949. XX. törvény, tehát a rendszerváltás alkotmánya nem deklarálta. „Erre ad lehetőséget az Alaptörvény elfogadása, amelynek VI. cikke - a vonatkozó alapjogok biztosítása mellett - rendelkezik arról is, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi, *alkotmányos szintre emelve*¹³ ezzel az említett alapjogok ellenőrzésére hivatott szerv függetlenségét. Az adatvédelmi biztosi intézményt ugyanis az Alkotmány kifejezetten nem szabályozta, ellentétben az állampolgári jogok országgyűlési biztosával és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak felügyeletével megbízott országgyűlési biztossal”¹⁴. A jogalkotó így kívánta tehát alkotmányos szintre emelni az adatvédelem ügyét. Megjegyzendő, hogy az előterjesztőnek az adatvédelmi biztos helyzete iránti aggodalmát *enyhítette volna az a kézenfekvő megoldás is*, hogy az Alaptörvényben – pótolva a korábbi mulasztást – kodifikálják az adatvédelmi biztos közjogi helyét. Feleslegesnek tűnik ezért magas költségen új hatóságot létrehozni.

A második érv a miniszteri indokolás szerint, hogy „időszerű az információs önrendelkezési jogról, valamint az információs szabadságról új törvényt alkotni”. Mivel annak okát, hogy mennyiben időszerűtlen a korábbi Avtv. rendelkezése a jogalkotó nem fejt ki, (elmulasztotta meghatározni), ezért ezzel a kérdéssel többet nem foglalkozunk. Meg kell azonban jegyezni, hogy a korábbi adatvédelmi törvény (Avtv.) mindenben megfelelt a jogterületet irányító 95/46/EK¹⁵ adatvédelmi irányelv követelményeinek.¹⁶ A harmadik érv, hogy a megváltozott körülmények, az új Alaptörvény fogalomtára szükségessé tették a változásokat: „Az új körülmények szükségessé teszik, hogy az Alaptörvény koncepciójába illeszkedő és az európai uniós elvárásoknak megfelelő új szabályozás és szervezet jöjjön létre ezen a területen”. Arra azonban nem kapunk választ, hogy mennyiben idegen az Alaptörvény koncepciójától egy független adatvédelmi biztosi intézmény, hiszen számos európai országban működik az adatvédelmi biztoshoz hasonló független adatvédelmi ombudsman. Arra nem is érdemes gondolni, hogy az Alaptörvény demokratikus jellegét kérdőjelezi meg a jogalkotó, amikor a klasszikus ombudsman-típusú adatvédelmi biztosi modellt idegennek tartja az új alaptörvénytől. Végül a jogalkotó kitér arra, hogy „a biztosi intézmény működése során bebizonyosodott, hogy az ombudsmani hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és szankcionálására.

Az információtechnológia elterjedése, az ennek nyomán változó társadalmi szokások folytán, illetve a globalizáció által teremtett új helyzetben a '90-es évek közepén létrehozott ombudsmani rendszernél lényegesen hatékonyabb hatósági fellépésre van szükség. Erre a szerepre megfelelőbb szervezeti forma a hatóság, így az ombudsmani intézmény helyett az új kihívásokkal szembenézni képes hatóságot kell kialakítani”.¹⁷ Az adatvédelmi biztos

¹³ Kiemelés tőlem, Fn.

¹⁴ Lásd: Infotv. Miniszteri Indokolása, Általános Indokolás.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:hu:HTML>

¹⁶ Sőt, több ponton magasabb védelmi szintet képviselt az irányelv követelményeinél. Például a sajtó adatkezelése területén.

¹⁷ „Az adatvédelmi biztos jellemzően nem reparálta a jogsértést. Amellett, hogy fellépett a jogszabályok megsértőivel szemben, elsősorban alapjogvédelemmel foglalkozott, azt tartotta szem előtt, hogy a magánszféra minél zavartalanabb, a közhatalom pedig minél átláthatóbb legyen. Az információs jogi szakombudsmant kifejezett alap- jogvédelmi rendeltetéssel választotta meg a parlament.” SZABÓ Máté Dániel. Az információs

intézményének fennállása alatt három hivatalban lévő ombudsman működött.¹⁸ Az adatvédelmi biztos fellépésének, szankciórendszerének természetét a három adatvédelmi biztos eltérően ítélte meg. A klasszikus ombudsmani felfogás közel állt az első adatvédelmi biztos munkásságához,¹⁹ míg a hatósági típusú fellépéssel szimpatizált a második és a harmadik adatvédelmi biztos is.²⁰

Összefoglalva tehát, bizonytalan, hogy milyen valós jogpolitikai okok vezettek a korábbi Avtv. hatályon kívül helyezéséhez és egy új adatvédelmi hatóság felállításához.²¹ Törvényes akadálya nem volt annak sem, hogy – a jogalkotó erre irányuló szándéka esetén, követve több európai ország joggyakorlatát²² – a meglévő adatvédelmi biztos intézményhez telepítsen kikényszeríthető, hatósági jogköröket is.²³ Tulajdonképpen az Infotv. sem tesz mást, mint hogy a klasszikus jogorvoslati lehetőségeken túl bizonyos adminisztratív, hatósági jogosítványokkal ruházza fel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot. Erre utal, hogy a NAIH teljes mértékben megtartotta ombudsman-típusú jogköreit, melyeket az Infotv. VI. fejezetének 52. – 58. § rendelkezései részletesen szabályoznak.

II. Baljós árnyak: az Európai Alapjogi Ügynökség, a Velencei Bizottság és az Európai Bizottság érvelése

II.1. Az Európai Alapjogi Ügynökség álláspontja az adatvédelmi hatóság függetlenségéről

Az ügyben kötelezettségszegési eljárás indult Magyarország ellen 2012-ben. Ezt megelőzően, 2010-ben az Európai Alapjogi Ügynökség²⁴ összefoglaló jelentést készített,

hatalom alkotmányos korlátai. 176.o.

¹⁸ Majtényi László: 1995.06.30-2001.06.30; Péterfalvi Attila: 2001.12.12 - 2007.12.11; Jóri András: 2008.09.29. - 2011. 12.31.

¹⁹ Az ombudsman „csak tanácsot ad, véleményt nyilvánít, figyelmeztet” MAJTÉNYI László: *Ombudsmann, állampolgári jogok biztosa*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 26. Lásd még: MAJTÉNYI László: Az adatvédelmi ombudsmann – az adatvédelmi törvényhozás. *Magyar Közigazgatás*, 1990/8.

²⁰ Jóri András véleménye szerint „Az információs biztosnak mind az adatvédelem, mind az információs szabadság terén hatékony hatósági eszközrendszerrel kell rendelkeznie. Ez nem jelenti a „formátlan” ombudsmani eljárás lehetőségének feladását.” In: JÓRI András: Az adatvédelemért és az információs szabadságért felelős biztos intézményéről. *Fundamentum*, 2010/2. 20-29.o; „A hatósági jogkörök kérdéséhez: bar jómagam javasoltam először a magyar jogirodalomban a hatósági jogkörök erősítését, nagyon fontosak a biztos azon jogkörei is, amelyek nem hatóságra, inkább jogvédő szervre jellemzők [...]. Az európai fejlődés iránya éppen a közigazgatási hatóság felől a parlamenti biztos irányába vezet. Ezért a megoldás egy nem ombudsman jellegű parlamenti információs biztos: tehát országgyűlési biztos, hatósági hatáskörökkel, saját hivatali szervezettel”. In: Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2010. 18.o.

²¹ Túl azon, hogy a döntés következtében a hivatalban lévő adatvédelmi biztos elvesztette mandátumát.

²² A volt kelet-európai országok között ezt a modellt erősíti legjellemzőbb módon Szlovénia. <http://www.ip-rs.si/index.php?id=325>.

²³ A hatósági jogköröket a korábbi Avtv. is ismerte szűk körben. Az Avtv. 25. § (4) bekezdése szerint abban az esetben, ha „az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a személyes adatok jogellenes kezelését (feldolgozását) nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. A határozat ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye.” A határozat felülvizsgálatát „az adatkezelő, az adatfeldolgozó vagy az adatkezeléssel érintett személy a határozat kézhezvételét követő 30 napon belül - jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a bíróságtól. [Avtv. 25. § (5) bekezdés]. Megjegyzendő, hogy ezt a szabályt az Avtv. 2003-as és 2005-ös módosítása pontosította, majd 2010-ben egy újabb rendelkezéssel egészítette ki: Ha az adatvédelmi biztos a (4) bekezdésben szabályozott eljárásában határozatot hoz, az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényt alkalmazni kell. [Avtv. 25. § (6) bekezdés]. Ezen felül, az adatvédelmi biztosnak a titokfelügyelet körében a kezdetektől fogva jogosultságai voltak, de ezek terjedelmét befolyásolta az a körülmény, hogy titokfelügyeleti jogkörével ritkán élt. Lásd: JÓRI, im: 24.o.

²⁴ Az Európai Alapjogi Ügynökség [The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)] az Európai

„Adatvédelem az Európai Unióban: a nemzeti adatvédelmi hatóságok szerepe címmel”²⁵. A jelentés külön fejezete foglalkozik a nemzeti adatvédelmi hatóságok függetlenségével.²⁶ Ebben az Alapjogi Ügynökség megállapítja, hogy „az EU tagországok pozitív erőfeszítéseket tettek, hogy megfeleljenek az Adatvédelmi Irányelv 28. paragrafus (1) és (2) bekezdésének, amely megköveteli a tagállamoktól, hogy a nemzeti adatvédelmi hatóságaik ’teljes függetlenségben’ működjenek mikor a felruházott hatásköreiket gyakorolják”. Az ügynökség megállapítja, hogy számos tagországban „aggályos jogszabályi és gyakorlati akadályok merülnek fel a nemzeti adatvédelmi hatóságok valódi függetlenségével kapcsolatban”, a függetlenség sérelme a politikai hatalmi ágakkal szemben áll fenn²⁷. A „függetlenség garanciája”, az Alapjogi Ügynökség szerint, „elsősorban a hatóság kinevezése és az elmozdításának” eljárási szabályaival függ össze.²⁸

Számos tagállamban, jegyzi meg az Ügynökség, (ilyen Németország és Szlovénia például), az adatvédelmi hatóságot a törvényhozás választja, gyakran olyan eljárásban, amely a többség és az ellenzék között megállapodást kíván. (Például Görögországban). Néhány kivétellel, ez a rendszer – tehát a parlament által választott adatvédelmi hatóság - biztosítja a megválasztott közjogi tisztségviselők valódi önállóságát. Több országban ellenkező gyakorlat alakult ki, az adatvédelmi hatóságot közvetlenül a kormány nevezi ki (ilyen Írország vagy Luxemburg) a parlamenti ellenzék bevonása nélkül. Sok esetben ez az eljárás erőteljesen megkérdőjelezte az adatvédelmi hatóság valódi függetlenségét. „Ugyan ezeket az aggályokat vethetjük fel azon országokkal szemben, ahol az adatvédelmi hatóság az igazságügyi minisztérium alá van rendelve.” Végül, vannak olyan tagállamok, amelyek egy úgynevezett „vegyes rendszerben” bevonják a jelölési folyamatba a végrehajtó hatalmat, a törvényhozást, a bírói hatalmi ágot vagy egyéb társadalmi csoportokat. (Például Spanyolországban az Egyetemek Legfőbb Tanácsát). „Ezekben az esetekben fontos, hogy a kormányzat direkt vagy indirekt eszközökkel ne befolyásolja a jelölt személyét”, ezzel tulajdonképpen ellehetetlenítve a sokoldalú választási eljárást. Számos tagállamban (ilyen például Olaszországban), az adatvédelmi hatóság mandátuma hét évre szól, az újraválasztás pedig ki van zárva. Más országokban - ilyen Szlovénia vagy Lengyelország - az adatvédelmi hatóság tagjainak visszahívására csak hivatali kötelezettségmulasztás esetén van lehetőség és csak ugyan olyan eljárásban, ahogy az illetőt kinevezték. Ez a technikai megoldás az adatvédelmi hatóság magas szintű függetlenségét biztosítja a politikai befolyással és nyomásgyakorlással szemben. Más tagállamokban - például Írországban - az ellenkezőjét látjuk, a kormány közvetlenül elmozdíthatja az adatvédelmi biztost a hivatalából, ami aggályokat vet fel a valódi függetlenséggel kapcsolatban, különösen akkor, amikor a kormányzatot kell ellenőriznie az adatvédelmi hatóságnak a hatályos törvények szellemében.

Az adatvédelmi hatóság autonómiája különösen ott erős, ahol, mint Portugália vagy Görögország esete mutatja, a hatóság felállítását és működését kifejezetten az alkotmány szabályozza. Másik fontos garanciája az intézményi függetlenségnek, ha az adatvédelmi hatóság önálló jogi személy (például Spanyolországban és Máltán) és ha a hatóságnak joga van az alkotmánybíróság előtt eljárást kezdeményeznie. Mint ismeretes, sem a magyar Alaptörvény sem az új adatvédelmi hatóságról szóló Infotv. nem biztosít lehetőséget az

Unió decentralizált ügynöksége. Az Alapjogi Ügynökség segít biztosítani az Európai Unió tagállamaiban az alapjogok érvényesülését.

²⁵Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/815-Data-protection_en.pdf

²⁶Im. 19.o.

²⁷„In several countries, however, normative or practical obstacles raise concern as to the effective independence of the national supervisory bodies from the political branches of government.”

²⁸„The guarantee of independence is, in fact, primarily assured by the procedure of nomination and removal of the officers of the Data Protection Authorities.”

adatvédelmi hatóság számára, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, annak ellenére, hogy az adatvédelmi biztosnak ezen jogosultságát a korábbi szabályozás garantálta.

II.2. A Velencei Bizottság álláspontja az adatvédelmi biztos függetlenségéről

Az Európa Tanács Parlamentjének Ellenőrző Bizottsága²⁹ 2012. február elsején felkérte a független alkotmányjogászokból álló tanácsadó testületét, a Velencei Bizottságot,³⁰ hogy véleményezzen néhány újonnan elfogadott magyar sarkalatos törvényt, köztük az Információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt (Infotv.) A Velencei Bizottság 2012. szeptember 25-én elkészítette jelentésének tervezetét³¹. A Velencei Bizottság 92. ülésén, 2012. október 12-13-án elfogadta a jelentés végső szövegét³². Az elfogadott jelentés szövege a magyar hatóságok észrevételeit is figyelembe veszi. A Velencei Bizottság megfogalmazásában „az adatvédelmi ombudsmani intézmény átalakítása adatvédelmi hatósággá sok kritikát kapott,”³³ mert így a felügyelő hatóság jobban függ majd azoktól, akiket ellenőrizni hivatott.³⁴ A Velencei Bizottság jelentése rámutat, hogy a magyar kormány szerint az átalakítás szükségszerű volt, mivel az új információs technológiák hatékony választ igényelnek, és egy közigazgatási típusú adatvédelmi hatóság hatékonyabb az ombudsmannál. Ugyanakkor a Bizottság ezen érvet nem találja „teljesen meggyőzőnek.”³⁵ A hatékonysága egy „intézménynek a hozzáértésén” (kompetenciáján) és mindenek előtt az „emberi és pénzügyi erőforrásain” alapul.³⁶ A Bizottság szerint hogy egy hatóság fel van-e ruházva kellő erőforrásokkal, az végső soron a döntéshozó politikai szereplők akaratan múlik. Semmi nem gátolja őket, hogy „felruházzák az ombudsmant mindazokkal a forrásokkal, amelyek a feladatai ellátásához szükséges.”³⁷

A Velencei Bizottság utal az ügyben időközben indult Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárásra. A kötelezettségszegési eljárás bizottsági szakában³⁸ 2012. januárban Magyarország módosította az új adatvédelmi törvényét, az Információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt (Infotv.) és ez – a Velencei Bizottság szerint - javított az adatvédelmi hatóság függetlenségének az általános megítélésén.³⁹ A Velencei Bizottság jelentése részletesen kitér az új adatvédelmi

²⁹Az Európa Tanács tagjainak kötelezettségeit és elkötelezettségét értékelő bizottság [Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)]

³⁰ Hivatalos nevén: European Commission for Democracy through Law (Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel). A Velencei Bizottság ajánlásai nem kötelezőek a nemzetközi jog szerint, de a tagállamok általában követik azokat.

³¹ Melyet a magyar kormánynak is módja volt véleményezni. Az elfogadott jelentés végső szövege a magyar hatóságok észrevételeit is figyelembe veszi.

³² Opinion 672 / 2012. CDL-AD(2012)023. A teljes szöveg megtalálható: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)023-e)

³³ Jelentés 28. pont

³⁴ „[...]the new Authority seems more dependent on those it is supposed to control than the old Ombudsman.” Jelentés 36. pont

³⁵ „The Commission does not find that argument fully convincing”. Jelentés 29. pont.

³⁶ „The efficiency of an authority depends on its competencies and above all on its human and financial resources.” Jelentés 29. pont

³⁷ „Whether an authority is equipped with sufficient resources in the end depends on the will of the deciding political actors. Nothing prevents them from endowing an ombudsman with the resources which are required to accomplish its tasks.” Jelentés 29. pont.

³⁸ Lásd a következő pontban: II. 3. az Európai Bizottság álláspontja az adatvédelmi biztos függetlenségéről.

³⁹ „Following infringement proceedings launched by the European Commission in January 2012, Hungary amended the Act and the amendments have restored the independence of the Authority to a considerable extent.” Jelentés 30. pont. A jelenleg hatályos szövege a törvénynek különösen részletes szabályokat tartalmaz, hogy

szabályozás értékelhető részeire: elemzi a formális függetlenség garanciáját, miszerint a hatóság nem utasítható és feladata számára csak törvény állapíthat meg.⁴⁰

A törvény sokrétű, széles vizsgálati lehetőséget biztosít az adatvédelmi hatóságnak,⁴¹ a stabilitás szolgálja a hatóság elnökének hosszú időtartamú (kilenc évre szóló) kinevezése,⁴² a Velencei Bizottság megfelelőnek találja a hatóság elnökének elmozdítására vonatkozó szigorú szabályokat,⁴³ az elnök fizetésére vonatkozó szabályokat⁴⁴ és szigorú összeférhetlenségi szabályokat.⁴⁵ Az Infotv. 39. § -a pedig széles költségvetési autonómiát biztosít az adatvédelmi hatóságnak.⁴⁶ Mindezek után a Velencei Bizottság fontosnak tartja rámutatni a „megmaradt hiányosságokra”⁴⁷ is. Először, az új kinevezési rendszernek köszönhetően az adatvédelmi hatóság kevésbé független, mint a korábbi ombudsman⁴⁸. Ennek oka, hogy az Infotv. szerint a miniszterelnök javaslatára az államfő nevezi ki a hatóság elnökét, ezért a végrehajtó hatalomnak erős beleszólása van a kinevezésbe. Pontosabban, a kritika tárgya, hogy a törvényhozást teljesen kizárják az eljárásból.⁴⁹

Ugyanakkor, emlékeztet a Velencei Bizottság, Magyarország korántsem az egyetlen ország, amely ezt a jogkört inkább a végrehajtó hatalomhoz telepíti. „Az adatvédelmi hatóság vezetését vagy a parlament vagy a kormány nevezi ki” emlékeztet a Velencei Bizottság, utalva a Bizottság kontra Németország⁵⁰ (2010) per megállapítására⁵¹. A Velencei Bizottság jelentése hangsúlyozza, hogy az adatvédelmi hatóság elnöke hivatalvesztésének feltételeit csak azután módosította a magyar kormány, hogy ellene az Európai Unió Bizottsága kötelezettségzegési eljárást kezdeményezett. További két kritikai megjegyzése van a jelentésnek: az Infotv. értelmében az adatvédelmi hatóságnak adatvédelmi és információszabadság ügyekben jogszabály-veleményezési joga van. Az azonban nem egyértelmű, hogy közvetlenül a Parlamentnek nyújtja-e be a Hatóság a javaslatait, amely szintén egy többletgarancia lenne, vagy a kormány, illetve más csatornákon át gyakorolhatja a Hatóság jogszabály-veleményezési jogkörét.

közvetlenül és sok esetben indirekt módon biztosítsa az új adatvédelmi hatóság függetlenségét.

⁴⁰ Infotv. A Hatóság autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. A Hatóság számára feladatot csak törvény állapíthat meg. [38. § (1) és (5)]

⁴¹ Infotv. 52. §.

⁴² Infotv. 40. § (3) A köztársasági elnök a Hatóság elnökét kilenc évre nevezi ki.

⁴³ Infotv. 45. § (1)-(8) bekezdése.

⁴⁴ Infotv. 43. § (1) bekezdése szerint „A Hatóság elnöke miniszteri illetményre és juttatásokra jogosult, azzal, hogy a vezetői illetménypótlék mértéke a miniszteri vezetői illetménypótlék másfélszerese”. A Velencei Bizottság jelentése – tévesen – a 40. §-hoz rendeli ezen szabályt.

⁴⁵ Infotv. 40. § (2) bekezdése értelmében „A Hatóság elnökének nem nevezhető ki az, aki a kinevezésre irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, helyi önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, megyei közgyűlés elnöke vagy alelnöke, települési, területi vagy országos kisebbségi önkormányzat tagja, illetve párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt”. Megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság az összeférhetlenségi szabályoknál utal a 40. § (1) bekezdésére is, de azok csak kinevezésre vonatkozó szabályokat tartalmaznak.

⁴⁶ Infotv. 39. § (1) bekezdése értelmében „A Hatóság fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”.

⁴⁷ Jelentés 35. pont.

⁴⁸ Lásd Jelentés 36. pont.

⁴⁹ Jelentés 36. pont.

⁵⁰ Bizottság kontra Németország (C 518/07) 2010. március 9-i ítélete 44. §-a.

⁵¹ Az Európai Bizottság annak megállapítását kérte az EU Bíróságtól 2010-ben, hogy a Német Szövetségi Köztársaság – mivel a személyes adatoknak a nem állami szektorban történő kezelését ellenőrző hatóságokat egyes tartományokban állami felügyelet alá vonta - ezzel a tagállami adatvédelmi hatóságok „teljes függetlenségét” elvonta a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 28. cikke (1) bekezdésének értelmében.

Végül, kifogás emelhető az adatvédelmi hatóság köztisztviselői és munkavállalói jogviszonyának létesítésével kapcsolatban. „A Velencei Bizottság sajnálatosnak találja, hogy a Törvény [Infotv]. nem mondja ki explicit – ugyan a 38. §-ban garantált autonóm közigazgatási szerv státuszából ez levezethető –, hogy a hatóság elnöke, 'aki munkáltatói jogokat gyakorol a köztisztviselők és a munkavállalók felett', szabadon dönthet az alkalmazottak felvételéről”.⁵² A Bizottság javaslata, hogy módosítsák a jogszabály úgy, hogy az egyértelműen kimondja, hogy a „hatóság munkatársait a hatóság elnöke nevezi ki, minden külső befolyástól mentesen”.⁵³

II.3. Az Európai Bizottság álláspontja az adatvédelmi biztos függetlenségéről

Az Európai Unió Bizottsága 2012. január 17-én felszólító levélben kérte Magyarországtól, hogy indokolja három intézkedését: először is Magyarország idő előtt megszüntette a biztos megbízását. Másodszor, a Bizottság megítélése szerint, a kormány nem folytatott konzultációt a biztossal az új adatvédelmi törvény tervezetéről, pedig köteles lett volna. Harmadszor, a Bizottság úgy vélte, hogy az új adatvédelmi törvény túl tág lehetőséget teremt az új adatvédelmi Hatóság elnöke megbízásának idő előtti megszüntetésére, illetve a köztársasági elnök és a miniszterelnök szerepe a megbízás megszüntetésével kapcsolatban lehetővé teszi, hogy az ország végrehajtó hatalma befolyásolja az új Hatóság elnökét. Magyarország 2012. február 17-i válaszában vitatta a jogsértést, arra hivatkozott, hogy az adatvédelmi biztos megbízásának a megszüntetése a magyar *közjogi modell átalakításának következménye* volt. Magyarország arra is hivatkozott, hogy a korábbi adatvédelmi biztos a *sajtóban közzétett nyilatkozatai* alapján nem kívánt az új adatvédelmi Hatóság elnökévé válni. Ezenkívül hozzátette, hogy már sor került *az új elnök*, Péterfalvi Attila kinevezésére, mandátuma 2020. december 31-ig tart, és a jelenlegi elnök megbízásának idő előtti megszüntetése – mint tudjuk - ellentétes lenne a függetlenségét biztosító jogszabályokkal. Magyarország *egyértelműen* vitatta az adatvédelmi biztos elmozdításának *jogszerűtlenségét*, de módosította az Infotv.-t annak megfelelően, hogy eleget tegyen a kritikai észrevételeknek az új adatvédelmi hatóság elnökének hivatalvesztésével kapcsolatban. A Bizottság 2012. március 7-én újabb véleményt küldött Magyarországnak, amelyben megismételte a biztos megbízásának idő előtti megszüntetésével kapcsolatos aggályait, és felkérte Magyarországot, hogy tegyen eleget az uniós követelményeknek. Az Európai Unió Bizottsága ugyanakkor *visszavonta állítását* a biztossal az új törvény tervezetéről folytatott előzetes konzultáció hiányáról.

Az Európai Unió Bizottsága 2012. május 24-én keresettel fordult az Európai Unió Bíróságához annak megállapítására, hogy Magyarország, mivel idő előtt *megszüntette az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízását*, ezért megsértette a 95/46/EK irányelvből fakadó kötelezettségeit, különösen az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségét, amelyet az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második mondata ír elő. A Bizottság szerint megalapozatlan a magyar érv, miszerint a Bizottság keresetének elfogadása az adatvédelmi Hatóság új elnöke mandátumának idő előtti megszüntetését *vonná maga után*, ami egyúttal alaptörvény-ellenes helyzethez vezetne. A Bizottság leszögezi, hogy az uniós jog *elsőbbségének elve* érvényesül, tehát az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok alkotmányos rendelkezéseivel szemben. Ezenkívül, a Bizottság szerint az adatvédelmi felügyelő hatóság reformja egyáltalán *nem indokolta* az adatvédelmi biztos megbízásának idő előtti *megszüntetését*. „Tökéletesen lehetséges lett volna, hogy Magyarország belső jogában előírja

⁵² Az Infotv. 50. § -a csak annyit mond, hogy „a Hatóság köztisztviselői és munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a Hatóság elnöke gyakorolja”.

⁵³ Jelentés 40. pont.

akár azt, hogy az új rendszert csak az akkor hivatalban lévő [adatvédelmi] biztos megbízásának lejártá után kelljen alkalmazni, akár azt, hogy az új [adatvédelmi] Hatóság elnöke az [adatvédelmi] biztos legyen a megbízás idejéből hátralévő időtartamra”, ami megőrizte volna az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségét.

Magyarország a keresetlevélre adott írásos válaszában kifejti, hogy a Bizottság keresete elfogadhatatlan. Magyarország hangsúlyozta, hogy az adatvédelmi hatóság Magyarországon minden külső befolyástól mentesen gyakorolja működését és minden ponton megfelel az irányelv 28. cikke szerinti, függetlenséggel kapcsolatos követelménynek.

III. Az Európai Unió Bíróságának főtanácsnoki álláspontja a Bizottság kontra Magyarország ügyben

A luxemburgi Bíróság főtanácsnoka, Melchior Wathelet, 2013. december 10-én benyújtotta⁵⁴ írásbeli indítványát az Európai Bírósághoz. A főtanácsnok indítványában rámutat, hogy az adatvédelmi biztos megbízásának 2011. december 31-i idő előtti megszüntetése elválaszthatatlanul kapcsolódott az új adatvédelmi Hatóság elnökének 2012. január 1-jei kinevezéséhez. „Ennélfogva, ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a biztos megbízásának idő előtti megszüntetésével Magyarország megsértette az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, abból az következne, hogy a Hatóság elnökének kinevezése szintén jogellenes”, amint azt a Bizottság helyesen állítja. „Így az is következne belőle, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi *elnöke* 2012. január 1-je óta az uniós jog megsértésével tölti be tisztségét”.

Azok a kérdések, hogy az új adatvédelmi törvény *megfelel-e* az irányelvben támasztott feltételeknek, vagy sem, illetve hogy az új adatvédelmi Hatóság funkcionális értelemben *függetlenül jár-e el*, vagy sem, nem érinti azt a kérdést, hogy Jóri András adatvédelmi biztos elmozdítása jogszerű volt-e.⁵⁵ A Bíróság korábban az esetleges joghatások *ellenére is* megállapította, hogy a Német Szövetségi Köztársaság - a Bizottság kontra Németország ügyben (2010). március 9-én hozott ítéletben⁵⁶ - és az Osztrák Köztársaság - Bizottság kontra Ausztria ügyben 2012. október 16-án hozott ítéletben⁵⁷ - *nem tett eleget* az irányelv 28. cikke (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségeinek. Ennek következtében a joghatások a szóban forgó hatóságok által hozott intézkedéseket is érinthették.

A főtanácsnok érvelésében nem vitatja Magyarország azon jogát, hogy átalakítsa az adatvédelmi felügyelő hatóság szervezeti modelljét, és az egyszemélyi vezetés alá rendelt struktúráról testületi szervre térjen át. Ugyanakkor, álláspontja szerint, Magyarország az erre vonatkozó döntés meghozatala során nem tett eleget a felügyelő hatóságnak a megbízás ideje lejártáig megillető függetlenséggel kapcsolatos kötelezettségnek. „Bár elfogadható, hogy minden tagállamnak joga van olyan intézményrendszer kialakítani, amelyet saját országában a legmegfelelőbbnek tart, következésképpen azt utóbb át is alakíthatja, mindennek azonban az a feltétele, hogy az intézményrendszer kialakítása vagy utólagos átalakítása nem sértheti az

⁵⁴C-288/12.

sz.

ügy.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145407&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=76712#Footref16>

⁵⁵ Nem vizsgálta a főtanácsnok azt az érvet, hogy valóban a kötelezettségszegés megállapítása esetén érvénytelen-e az új [adatvédelmi] Hatóság által meghozott valamennyi aktus, mert nem az Európai Unió „Bírósága, hanem esetlegesen a magyar nemzeti bíróságok feladata, hogy a konkrét ügyekben ezen elv esetleges megsértését megállapítsák, és hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket, anélkül hogy akadályoznák a Bíróság ítéletének hatékony végrehajtását”. Az EUMSZ 258. cikkben létrehozott eljárás keretében a Európai Unió Bíróságának hatásköre csupán az esetleges kötelezettségszegés megállapítására terjed ki.

⁵⁶ A C-518/07. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2010., I-1885. o.)

⁵⁷ A C-614/10. sz. ügyben hozott ítélet

irányelv 28. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti „teljes függetlenség” alapvető követelményét.”⁵⁸ A főtanácsnok megállapítja, hogy e hatóság függetlenségének „elengedhetetlen előfeltétele egy előre meghatározott időtartamú megbízatás”⁵⁹, illetve a hatóság vezetőjének elmozdíthatatlansága e megbízatási idő lejártáig, kivéve ha a megbízatás megszüntetését a magatartásával vagy hivatali feladatai ellátásának képességével kapcsolatos, törvényben előre meghatározott, objektíve ellenőrizhető súlyos okok indokolják. „Ezért vitán felüli, hogy a megbízatás végéig tartó elmozdíthatatlanság elválaszthatatlanul összefügg a „teljes függetlenséggel.”⁶⁰ „Hasonlóképpen, nem tekinthető úgy, hogy tiszteletben tartják a bírói függetlenséget, ha a bírót a részvételével működő bírói tanács megszüntetése és egy másik, akár független bírói tanáccsal való helyettesítése ürügyével tisztségéből idő előtt elmozdítják.”⁶¹ Tehát önmagában a hatóság megbízatásának idő előtti megszüntetésével kapcsolatos *kockázat* az, amely folytán a hatóság „jogellenes beavatkozásnak vagy nyomásnak”⁶² lehet kitéve, és amely a hatóság vezetőjénél az „előzetes megfelelés” valamely formájához vezethet.

A főtanácsnok véleménye szerint a Bizottság „kellően bizonyította, hogy a biztos megbízatásának megszüntetésére 2011. december 31-én az 1993. évi LIX. törvény 15. §-ában foglaltak megsértésével került sor,”⁶³ és hogy az e törvényben létrehozott, a megbízatás védelmére szolgáló eljárási garanciákat nem tartották tiszteletben. Ezen túlmenően, 2012-ben az intézményi módosítások kapcsán „Magyarország nem fogadott el semmilyen átmeneti rendelkezést a biztos megbízatási idejének – és ily módon a függetlenségének – a tiszteletben tartása érdekében.”⁶⁴ A főtanácsnok véleménye szerint nem releváns Magyarország azon állítása, hogy az adatvédelmi biztos az új hivatal elnökévé történő kinevezésére nem kerülhetett sor az általa nyilvánosan, a sajtóban tett kijelentések okán, miszerint a tisztséget nem fogadná el. A sajtóban megjelent ilyen kijelentések jogi kötőerővel nem bírnak. Az irányelv 28. cikkében, illetve az 1993. évi LIX. törvény 15. §-ában foglalt szigorú követelmények szabályozzák az adatvédelmi biztos hivatali tisztségének megszűnését.⁶⁵

IV. Az Európai Unió Bíróságának ítélete

IV.1. Elfogadható-e a kereset, avagy a jogbiztonság kérdése

A luxemburgi bíróság végül 2014. április nyolcadikán meghozta ítéletét.⁶⁶ A Bíróság előbb a kereset elfogadhatóságáról, utána az ügy érdeméről döntött. Az elfogadhatóság kapcsán a Bíróság alaposan megvizsgálta Magyarország azon érvét, miszerint a kereset azért elfogadhatatlan, mert a kötelezettségszegést „ esetleg megállapító ítéletet nem lehetne

⁵⁸ Főtanácsnoki indítvány 70. pont.

⁵⁹ Lásd a Bizottság keresetlevelének 66. pontját.

⁶⁰ Lásd analógia útján Emesa Sugar ügyben (2000) hozott a C17/98. számú végzés (EBHT 2000., I-665. o.) 11. pontját.

⁶¹ Főtanácsnoki indítvány 72. pont

⁶² Lásd a Syfait és társai ügyben (2005) hozott a C 53/03. számú ítélet (EBHT 2005., I-4609. o.) 31. pontját.

⁶³ Főtanácsnoki indítvány 76. pont

⁶⁴ Főtanácsnoki indítvány 76. pont

⁶⁵ Az 1993. évi LIX. törvény 15. § a alapján a biztosnak a lemondást írásban kell közölnie az Országgyűlés elnökével. A Bíróság előtti iratokból kitűnik, hogy Jóri András e rendelkezésnek megfelelően nem mondott le a biztosi tisztségről.

⁶⁶C-288/12. sz. ügy. Lásd: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6af337f07297e4f58a6be9a6518736f86.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOb3r0?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=188768>

végrehajtani.”⁶⁷ Ugyanis – szól Magyarország érvelése-, ha az EUB „megállapítja, hogy Magyarország a 95/46 irányelv megsértésével szüntette meg a biztos megbízatását, ezt a jogellenességet csak úgy lehetne orvosolni, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság elnökét visszahívják, és a korábbi biztossal töltik be helyette ezt a tisztséget, ami az állítólagos kötelezettségszegés megismétlését jelentené.”⁶⁸ Márpedig Magyarország álláspontja szerint a Bíróság ítéletben nem állapíthatja meg a kötelezettségszegést, ha az érintett tagállam ezt az ítéletet csak az uniós jog megsértésével tudja végrehajtani. „Ráadásul a Hatóság elnöke megbízatásának idő előtti megszüntetése sértené az [új adatvédelmi] Hatóság függetlenségének Alaptörvényben foglalt elvét.”⁶⁹

Az Európai Unió Bírósága nem osztotta Magyarország érveit. Álláspontja szerint a kereset elfogadható. Ugyanis, ha bizonyítást is nyerne az ítéletben, hogy Magyarország a kötelezettségszegést csak a „95/46 irányelv, illetve a jogbiztonság elvének megsértésével lenne képes orvosolni”,⁷⁰ akkor is ez a tény „mindenképpen a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása körébe tartozik, ennél fogva nem befolyásolja a jelen kereset elfogadhatóságát.”⁷¹ Magyarország azon „érvére hogy az állítólagos jogsértést esetleg megállapító ítélet végrehajtása alaptörvény-ellenes helyzetet teremtene, meg kell állapítani,”⁷² – hangsúlyozza a Bíróság - „hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az uniós jogból eredő kötelezettségek nem teljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként nemzeti jogrendszerének rendelkezéseire, még az alkotmányos rendelkezésekre sem.”⁷³ Pontosan az uniós jog szupremáciája miatt.⁷⁴

A jogbiztonság kérdését a főtanácsnoki indítvány is megvilágítja. A főtanácsnok érvelésében két dolgot állít a jogbiztonsággal összefüggésben: az egyik szerint vitatható, hogy az új adatvédelmi hatóság valamennyi aktusa érvénytelen lenne azáltal, hogy az EUB megállapítja a kötelezettségszegést, de ennek megítélése – szól a második érv - a nemzeti bíróság kompetenciájába tartozik.⁷⁵

Melchior Wathelet főtanácsnok rámutat: „Nem győzött meg Magyarország azon érve sem, amely szerint a jelen kereset elfogadhatósága ellentétes a jogbiztonság elvével, mivel az állítólagos kötelezettségszegés megállapítása nyomán a jelen ügyben [az új adatvédelmi] Hatóság elnökének 2012. január 1-jét követően meghozott valamennyi aktusát az uniós joggal összeegyeztethetetlennek kellene tekinteni. A jogbiztonság elve valamennyi tagállam jogrendszerének közös elve, [...] amelyet minden körülmények között tiszteletben kell tartaniuk. Ugyanakkor anélkül, hogy állást foglalnánk azon érv megalapozottságával kapcsolatban, amely szerint az állítólagos kötelezettségszegés megállapítása folytán érvénytelen [az új adatvédelmi] Hatóság által 2012. január 1-jét követően meghozott valamennyi aktus, elegendő rámutatni arra, hogy nem a Bíróság, hanem esetlegesen a magyar nemzeti bíróságok feladata, hogy a konkrét ügyekben ezen elv esetleges megsértését

⁶⁷ C-288/12. sz. ügy 26. pont.

⁶⁸ Ítélet 26. pont.

⁶⁹ Ítélet 26. pont.

⁷⁰ Ítélet 34. pont

⁷¹ Ítélet 34. pont

⁷² Ítélet 35. pont

⁷³ Ítélet 35. pont

⁷⁴ Lásd többek között a Bizottság kontra Belgium ítélet, 102/79, EU:C:1980:120, 15. pontját, valamint a Bizottság kontra Portugália ítélet, C-70/06, EU:C:2008:3, 21. és 22. pontját.

⁷⁵ Mellesleg a Bíróság az esetleges joghatások ellenére is megállapította, hogy a Német Szövetségi Köztársaság (A C-518/07. sz. ügy) és az Osztrák Köztársaság (C-614/10. sz. ügy) nem tett eleget az irányelv 28. cikke (1) paragrafusának második bekezdéséből fakadó kötelezettségeinek, amely joghatásokat a szóban forgó hatóságok által hozott intézkedések tekintetében előidézhettek.[Lásd: Főtanácsnoki indítvány 51. pont.]

megállapítsák,⁷⁶ és hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket, anélkül hogy akadályoznák a Bíróság ítéletének hatékony végrehajtását.”⁷⁷

IV.1.2. Elfogadható-e a kereset avagy a joghatás problémája

Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Unió Bírósága már korábban kimondta, hogy elfogadhatatlan a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset, ha az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártát követően a kötelezettségszegés a továbbiakban már nem keletkeztetett joghatásokat.⁷⁸ Kérdés tehát, hogy az adatvédelmi biztos leváltása keletkeztet-e máig ható joghatásokat. Magyarország e tekintetben arra hivatkozott, hogy a 2011. évi CXII. törvénnyel beiktatott új adatvédelmi hatóság mindenben eleget tesz a 95/46/EK irányelv garanciális szabályainak. Ha a Bíróság a kötelezettségszegést megállapítaná, ez „egyébiránt azzal járna, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének valamennyi aktusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal, mivel azokat olyan felügyelő hatóság fogadta el, amely nem felel meg a 95/46 irányelv követelményeinek, ami sértené a jogbiztonság elvét.”⁷⁹

Az EUB szerint a jelen ügyben a kötelezettségszegés⁸⁰ abban áll, hogy a biztos nem láthatta el az eredetileg megállapított megbízási idő végéig a megbízását, és nem vitatott, hogy ez az időtartam az indokolással ellátott véleményben megállapított határidőig nem telt le⁸¹ Ilyen körülmények között „nem lehet úgy tekinteni, hogy az állítólagos kötelezettségszegés az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártát követően már nem fejtett ki joghatásokat.”⁸² A Főtanácsnoki indítvány hasonló érvelést alkalmaz: „azok a kérdések, hogy az új adatvédelmi törvény megfelel-e az irányelvben támasztott feltételeknek, vagy sem, illetve hogy az [új adatvédelmi] Hatóság függetlenül jár-e el [...] semmilyen módon nem befolyásolják azt a kérdést, hogy a biztos megbízásának megszüntetése sérti-e az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését.”⁸³

A főtanácsnok – megerősítve az ítélet érvelését - rámutat, hogy kötelezettségszegésnél az „eredendő bűn” a tagállam jogsértése. Az eredeti jogsértés megállapítását nem lehet azért kizárni, mert a jogsértés nyomán keletkezett újabb határozatok már megfelelnek a közösségi jognak. A főtanácsnok úgy véli „az ettől eltérő következtetés lehetővé tenné, hogy a tagállam elkerülje annak megállapítását, hogy egyes határozatai összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, azzal az ürüggyel, hogy más, későbbi határozatai, amelyek meghozatala csak a

⁷⁶ A főtanácsnok hozzáteszi, hogy az Európai Unió Bírósága azon esetleges joghatások ellenére is megállapította, a fent idézett Németország és Auszria elleni ügyben az Irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második bekezdéséből fakadó kötelezettségszegést, „amely joghatások [...] a szóban forgó hatóságok által hozott intézkedések tekintetében előidézhettek” [Bizottság kontra Németország ügyben hozott C 518/07. sz. ítélet és a Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott C 614/10. sz. ítélet]

⁷⁷ Főtanácsnoki indítvány 49-50. pont.

⁷⁸ Lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-221/04, EU:C:2006:329, 25. és 26. pontját, valamint a Bizottság kontra Portugália ítélet, EU:C:2011:214, 33. pontját.

⁷⁹ Ítélet 27. pont

⁸⁰ Az elfogadhatóságról szóló fejezet – helyesen – állítólagos kötelezettségszegésről beszél, mert ennek tényleges tartalmát csak az ügy érdemében hozott döntés tartalmazza.

⁸¹ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a kötelezettségszegés fennállását a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő leteltének időpontjában fennálló helyzete alapján kell megítélni. Lásd: Bizottság kontra Portugália ítélet, C-20/09, EU:C:2011:214, 31. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Magyarország számára ez a határidő 2012. április 7-én járt le.

⁸² Ítélet 31. pont

⁸³ Főtanácsnoki indítvány 47. pont.

jogsértés nyomán vált lehetségessé, az uniós joggal összeegyeztethetőek, és azokat csak úgy lehetne módosítani, ha ugyanazt a jogsértést ismét elkövetnék.”⁸⁴

IV.1.3. Elfogadható-e a kereset vagy lehetetlen végrehajtani az ítéletet?

Hogy Magyarország miként tud jogszerűen eleget tenni az ítéletben foglaltaknak, az a Bíróság érvelésében nem képezi az ítélet tárgyát. Ha „egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak⁸⁵ [...] meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, és annak eldöntése, hogy melyek a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések, nem képezi az EUMSZ 258. cikk alapján meghozott ítélet tárgyát.”⁸⁶

E tekintetben a Bíróság érvelésén túlmegegy a főtanácsnoki indítvány, amely kimondja, hogy az ítélet végrehajtható. A főtanácsnok „nem tud[...] egyetérteni Magyarországgal azzal kapcsolatos érveléssel, hogy lehetetlen végrehajtani az állítólagos kötelezettségszegést esetleg megállapító ítéletet”⁸⁷

A főtanácsnok idézi, hogy „Magyarország arra tekintettel hivatkozik a bizottsági kereset elfogadhatatlanságára, hogy csak úgy lenne képes végrehajtani a kötelezettségszegést megállapító ítéletet, ha megismételné az ítéletben megállapított kötelezettségszegést.”⁸⁸ A főtanácsnok így fogalmaz: „A jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítása, deklaratív jellege ellenére, fontos joghatásokkal bírna, amelyek szükségképpen kihatnának az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének jogállására, amint azt egyébként Magyarország is hangsúlyozza (noha a jogsértés esetleges megállapításával szemben felhozott érveként.⁸⁹ [...] A biztos megbízatásának [...] idő előtti megszüntetése elválaszthatatlanul kapcsolódott az [új] Hatóság elnökének 2012. január 1-jei kinevezéséhez. Ennélfogva - folytatja érvelését a főtanácsnok - ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetésével Magyarország megsértette az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, abból az következne, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság elnökének kinevezése szintén jogellenes. Így az is következne belőle, hogy a [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnöke 2012. január 1-je óta az uniós jog megsértésével tölti be tisztségét.”⁹⁰

Ezért – fogalmaz a főtanácsnok - „megalapozatlanok az esetleges kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtásának lehetetlenségével kapcsolatos érvek, mivel – amint azt a Bizottság jelzi – a jelen ügyben az állítólagos kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása lehetséges lenne akár úgy, hogy Jóri Andrást visszahelyezik biztos tisztségébe az eredeti megbízatási idejéből hátralévő időtartamra, akár úgy, hogy kinevezik az [új adatvédelmi] Hatóság elnökévé.”⁹¹

⁸⁴ Főtanácsnoki indítvány 48. pont

⁸⁵ az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése értelmében

⁸⁶ „Az EK 226. cikk szerinti tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a Bíróságnak ugyanis csak a közösségi rendelkezés megsértését kell megállapítania. Ezt követően az EK 228. cikk (1) bekezdése szerint az adott tagállamnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket [...]. Annak eldöntése tehát, hogy melyek az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegést megállapító ítélet teljesítéséhez szükséges intézkedések, független az ilyen ítélet tárgyától, és e kérdés nem lehet az említett ítélet értelmezése iránti kérelem tárgya.” Bizottság kontra Németország ítélet, 2007. július 18. C-503/04, EU:C:2007:432, 15. pont.

⁸⁷ Főtanácsnoki indítvány 36. pont.

⁸⁸ Főtanácsnoki indítvány 40. pont.

⁸⁹ Magyarország érvelésében sérti a jogbiztonság elvét a kötelezettségszegést megállapító kereset, mert az kihatással lenne az új adatvédelmi Hatóság jogszerűen megválasztott elnökének státuszára.

⁹⁰ Főtanácsnoki indítvány 44-45. pontja.

⁹¹ Főtanácsnoki indítvány 46. pont.

A főtanácsnok érve a Bizottság érvelését külön is megerősíti: a Bizottság „véleménye szerint semmiképpen nem lehetetlen a kötelezettségszegés orvoslása, és úgy véli, hogy Magyarországnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megbízatási idejének rendes lejártáig, azaz 2014 szeptemberéig ismét Jóri András töltsse be az irányelv 28. cikke szerinti tisztséget. A Bizottság szerint az, hogy Magyarország hogyan orvosolja a kötelezettségszegést, e tagállam hatáskörébe tartozik, és a jelen kereset szempontjából irreleváns.”⁹²

IV.2. A jelen ítélet időbeli hatályának korlátozásáról

Magyarország határozott kérelme volt, hogy ha a Bíróság helyt adna a Bizottság keresetének, korlátozza az ítélet időbeli hatályát az új adatvédelmi Hatóság jelenlegi elnökének a megbízatása végéig.⁹³ „Magyarország a [...] jelenlegi eljárásban egyértelműen jelezte arra irányuló kérelmét, hogy a kötelezettségszegés esetleges megállapítása ne érintse a Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízatását, még ha az 'időbeli hatály korlátozása' kifejezés nem is szerepel az ellenkérelemben.” Magyarország tehát kifejezetten a bírósági ítélet következményeire tekintettel kérte az ítélet időbeli hatályának korlátozását. Az időbeli hatály korlátozásának lényege ugyanis, hogy a kormányzat által kinevezett új adatvédelmi hatóság elnökének a megbízatása végéig korlátozva legyenek az ítélet jogkövetkezményei. A kérelem alátámasztására Magyarország előadta az új adatvédelmi jogszabály, az Infotv. teljes összhangját a 95/46/K irányelvvel „valamint a jelen ügy által felvetett kérdés újdonságára” hivatkozott. Az EUB az időbeli hatály korlátozására vonatkozó kérelmet elutasította. A luxemburgi Bíróság szerint, ha feltételezzük is, hogy „a jogbiztonsággal kapcsolatos megfontolások kivételesen szükségessé tehetik [az ítélet] időbeli hatályának korlátozását, [...] Magyarország nem bizonyította meggyőzően, hogy e feltételek teljesülnek. [...] ugyanis az uniós jogot nem lehetett ésszerűen úgy értelmezni, hogy az lehetővé teszi, hogy Magyarország idő előtt megszüntesse a biztos megbízatását.”⁹⁴

IV.3. Az ügy érdeméről az EUB álláspontja

A Bíróság megállapította, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette a 95/46/EK irányelvből eredő kötelezettségeit.⁹⁵ „Tény, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg és módosíthatják azt az intézményi modellt, amelyet a felügyelő hatóságaik tekintetében legalkalmasabbnak vélnek. Ennek során azonban figyelemmel kell lenniük arra, hogy nem sérthetik a felügyelő hatóság függetlenségét, amely a 95/46 irányelv 28. cikke (1)

⁹² Főtanácsnoki indítvány 30. pont

⁹³ „Magyarország a [...] jelenlegi eljárásban egyértelműen jelezte arra irányuló kérelmét, hogy a kötelezettségszegés esetleges megállapítása ne érintse az [új adatvédelmi] Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízatását, még ha az 'időbeli hatály korlátozása' kifejezés nem is szerepel az ellenkérelemben.” [Ítélet 63. pont] A főtanácsnoki indítvány szerint: „Magyarország azt javasolja, hogy a Bíróság korlátozza ítéletének időbeli hatályát, és rendelkezzen úgy, hogy a megállapított kötelezettségszegés nem érinti a Hatóság elnökének megbízatását. Kérelme alátámasztása érdekében e tagállam a 2011. évi törvénynek a 95/46 irányelvvel való összeegyeztethetőségére, valamint a jelen ügy által felvetett kérdés újdonságára hivatkozik.” [Főtanácsnoki indítvány 28. pont.]

⁹⁴ Az időbeli hatály korlátozása rendkívül összetett kérdés a bíróság joggyakorlatában.

⁹⁵ „A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit.” Ítélet 62. pont

bekezdésének második albekezdéséből következik [...]”⁹⁶ Ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbízatását az eredetileg megállapított megbízatási idő lejárta előtt megszüntessék, anélkül hogy tiszteletben tartanák az e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízatásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízatás idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami e hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne, és ez önmagában megkérdőjelezi az adatvédelmi hatóság teljes függetlenségét.⁹⁷

Ahogy a Bíróság esetjogában megállapította⁹⁸ „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő állami hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbiek független módon láthassák el feladatköriüket.”⁹⁹ Az egyik ilyen kockázat a Bíróság érvelésében a független hatóságnak az öt felügyelő (politikai) szervhez történő ’idő előtti igazodás’.¹⁰⁰ Másrészt a magánélethez való jog őrzője, mint adatvédelmi biztosi szerep, megköveteli, hogy az adatvédelmi hatóságok „mentesek legyenek a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is”.¹⁰¹ „Ellentétben Magyarország állításával az adatvédelmi hatóság „funkcionális függetlensége” „önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a felügyelő hatóságok védve legyenek bármilyen külső befolyástól.”¹⁰² Ugyanis „a felügyelő hatóságok által élvezett funkcionális függetlenség abban az értelemben, hogy tagjai feladatköriük ellátása során senkitől nem fogadhatnak el utasítást, szükséges,”¹⁰³ de korántsem elégséges feltétele annak, hogy e hatóságok megfeleljenek¹⁰⁴ az irányelv értelmében a teljes függetlenség követelményének.¹⁰⁵

A jelenlegi „helyzetben nem tekinthető úgy, hogy a felügyelő hatóság a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától mentesen működhet. A 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő függetlenségi követelményt ennél fogva szükségképpen úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a felügyelő hatóságok megbízatásának időtartamát annak leteltéig tiszteletben kell tartani, és a megbízatást csak az alkalmazandó jogszabályokban foglalt szabályok és garanciák tiszteletben tartása mellett lehet idő előtt megszüntetni.”¹⁰⁶

A Bíróság állandó esetjogában már megállapította, hogy a 95/46/EK irányelv 28. cikke (1) cikkének második bekezdését „úgy kell értelmezni, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságoknak olyan függetlenséggel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra, hogy feladataik ellátása során külső befolyástól mentesen járjanak el. E

⁹⁶ Ítélet 60. pont.

⁹⁷ Ítélet 54. pont. Lásd még: Bizottság kontra Ausztria ítélet, EU:C:2012:631, 51. pontját.

⁹⁸ Bizottság kontra Németország C-518/07. sz. ítélet, EU:C:2010:125, 36. pont és Bizottság kontra Ausztria C-614/10 sz. ítélet, EU:C:2012:631, 52. pont.

⁹⁹ Ítélet 53. pont.

¹⁰⁰ Ítélet 53. pont. A Bizottság és az öt támogató európai adatvédelmi biztos szerint elengedhetetlen, hogy miután a tagállam megállapította a hatóság megbízatásának időpontját, tiszteletben tartsa azt, anélkül hogy lehetősége lenne azt idő előtt megszüntetni, kivéve, ha azt súlyos és objektíve ellenőrizhető okok indokolják. A megbízatás idő előtti megszűnése megteremti a felügyelő hatóság jogellenes befolyásolásának kockázatát feladatai gyakorlása során, ami sérti a függetlenségét. [Lásd: Fótanácsnoki indítvány 55. pont].

¹⁰¹ Ítélet 53. pont.

¹⁰² Ítélet 52. pont.

¹⁰³ Ítélet 52. pont.

¹⁰⁴ Magyarország érve ugyanis az, hogy a „95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében foglalt függetlenségi követelmény a felügyelő hatóságot a feladatköri ellátása során megillető függetlenséghez kapcsolódik”, vagyis „funkcionális függetlenséget” jelent. A magyar szabályozás pedig „mind 2012. január 1 je előtt, mind azt követően teljes mértékben megfelelt ennek a követelménynek.” Az Irányelv „28. cikkéből nem lehet levezetni olyan követelményt, hogy az említett hatóságot vezető személy számára alanyi jogot kell biztosítani e feladatkör ellátására.” Amennyiben [...] funkcionális függetlenség biztosított, csekély a jelentősége annak, hogy a hatóság vezetőjének személye akár eredeti megbízatásának lejártát megelőzően megváltozik.” [Ítélet 42. pont].

¹⁰⁵ Lásd: Bizottság kontra Ausztria ítélet, EU:C:2012:631, 42. pont.

¹⁰⁶ Ítélet 55. pont.

függetlenség kizár többek között bármilyen összefonódást vagy bármely más formában jelentkező, akár közvetlen, akár közvetett külső befolyást, amely hatással lehetne határozataikra, és így akadályozhatná az említett hatóságoknak a magánélet védelméhez való alapvető jog és a személyes adatok szabad áramlása közötti helyes egyensúly létrehozásában¹⁰⁷ álló feladatuk teljesítését.”¹⁰⁸

Az új adatvédelmi hatóság és a korábbi adatvédelmi biztos „feladatköre lényegében azonos, azaz a 95/46 irányelv alapján a nemzeti felügyelő hatóságokra ruházott feladatokat látják el, [...] a 2011. évi törvény 75. §-ának (1) és (2) bekezdése biztosítja köztük a folytonosságot¹⁰⁹ az ügyek intézése tekintetében. Önmagában az intézményi modell megváltoztatása tehát nem igazolhatja objektív módon a biztosi tisztség ellátásával megbízott személy megbízatásának olyan átmeneti intézkedések nélkül történő megszüntetését,¹¹⁰ amelyek alapján biztosítható a megbízatása időtartamának tiszteletben tartása.”¹¹¹

„Emlékeztetni kell arra, hogy Magyarországon az 1992. évi törvény alapján a hat évre megválasztott, egy alkalommal újraválasztható biztos látta el a személyes adatok védelmének felügyeletéért felelős, 95/46 irányelv szerinti hatóság feladatát, amit Magyarország nem vitat.”¹¹² A Főtanácsnoki indítvány ezen érvelés mellett oszítja az Európai Bizottság álláspontját: „a magyar felügyelő hatóság reformja nem indokolja a biztos megbízatásának megszüntetését. Tökéletesen lehetséges lett volna, hogy Magyarország belső jogában előírja akár azt, hogy az új rendszert csak az akkor hivatalban lévő biztos megbízatásának lejártá után kelljen alkalmazni, akár azt, hogy a Hatóság elnöke a biztos legyen a megbízatási idejéből hátralévő időtartamra, ami megőrizte volna az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségét.”¹¹³

A jelen ügyben az adatvédelmi biztosra az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 15. §-ának (1) bekezdését, illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi törvény 23. §-ának (2) bekezdését kell alkalmazni. Eszerint a biztos megbízatása csupán a megbízatási időtartam leteltével, halállal, lemondással, az összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel és a tisztségtől való megfosztással szűnhet meg.¹¹⁴ Az utóbbi három esetben a megszűnéshez az országgyűlési

¹⁰⁷ Magyarország érvelésében ugyanis a „95/46 irányelv nem határozza meg sem a felügyelő hatóságok felépítését és szervezetét, sem pedig a hatóságot vezető személyek megbízatásának időtartamát, ezért a tagállamok szabadon dönthetnek e hatóságok intézményi felépítéséről. Ez a szabadság kiterjed a felügyelő hatóság” vezetőjének „megválasztására, illetve modellváltás esetén” a megválasztott személy „leváltására” akkor is, „ha erre a hivatalban lévő felügyelő hatóság megbízatásának idő előtti, ex lege megszüntetése eredményeként kerül sor.” [Ítélet 43. pont].

¹⁰⁸ Ítélet 51. pont Lásd továbbá: Bizottság kontra Németország ítélet, EU:C:2010:125, 30. pontját és a Bizottság kontra Ausztria ítélet, EU:C:2012:631, 41. és 42. pontját.

¹⁰⁹ A Bizottság rámutat, hogy Magyarország más szempontból – nevezetesen a folyamatban lévő ügyek és az adatkezelés tekintetében – biztosította a régi és az új hatóság közötti folytonosságot. [Lásd: Főtanácsnoki indítvány 56. pont]

¹¹⁰ Magyarország érvelésében arra hivatkozott, hogy az intézményi modell „megváltoztatása [...] olyan objektív ok, amely igazolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését. [Ítélet 45. pont] A Bizottság szerint „jelen ügyben Magyarország nem bizonyította olyan objektív ok fennállását, amely igazolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését.” A „felügyelő hatóság átalakítása nem lehet elfogadható igazolás, még akkor sem, ha Magyarországnak jogában áll megváltoztatni felügyelő hatóságának intézményi modelljét.” [Ítélet 39. pont]. „Ezenkívül a Bizottság szerint az adatvédelmi felügyelő hatóság reformja egyáltalán nem indokolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését. Hozzáteszi, és ezt Magyarország ellenkérelmében nem vitatta, hogy tökéletesen lehetséges lett volna belső jogszabályban előírni, hogy az új modellt csak az akkor hivatalban lévő biztos megbízatásának lejártát követően kelljen alkalmazni, vagy hogy a Hatóság első elnöke a biztos legyen a megbízatásából hátralévő időtartamra.” [Főtanácsnoki indítvány 32. pont]

¹¹¹ Ítélet 61. pont.

¹¹² Ítélet 49. pont.

¹¹³ Főtanácsnoki indítvány 56. pont.

¹¹⁴ Ezt az értelmezést tükrözik – analógia útján - az európai adatvédelmi biztos megbízatásának megszűnésére vonatkozó szabályok is. A 45/2001/EK rendelet V. fejezet, különösen a 42. cikk (4) és (5) bekezdései szigorúan szabályozzák azokat a körülményeket, amelyek között az európai adatvédelmi biztos megbízatását idő előtt meg

képviselők kétharmadának szavazatával meghozott határozat volt szükséges.¹¹⁵ „Márpedig – fogalmaz a luxemburgi Bíróság – nem vitatott, hogy a biztos megbízásának megszüntetésére nem e rendelkezések valamelyikének alkalmazásával került sor, és nem vitatott különösen az, hogy a biztos hivatalosan nem mondott le.”¹¹⁶

A Bíróság az adatvédelmi biztos lemondása körüli vitára ítéletében nem tér ki, erről a főtanácsnoki indítvány azonban részletesen beszámol: Magyarország leszögezte, hogy a hivatalban lévő adatvédelmi biztos, Jóri András, a magyar sajtóban, illetve a kormánnyal folytatott levelezésben utalt rá, hogy az intézményi változásokat szükségtelennek tartja. Egyik sajtónyilatkozatában az adatvédelmi biztos kifejezetten elhárította, hogy az átalakított intézményt vezesse. Ezért a „biztos ezen új tisztségre való kinevezése indokolatlan és értelmetlen lett volna, tekintettel az általa tett több nyilvános nyilatkozatra, amelyek szerint alapvetően nem ért egyet az új intézményi modellel, és egy ilyen kinevezést nem fogadna el.”¹¹⁷ A főtanácsnoki indítvány szerint¹¹⁸ Magyarország nem bizonyította, hogy a biztos visszautasította volna az új adatvédelmi Hatóság vezetésének tisztségét, a sajtóban megjelent interjúkban a biztos által ezzel kapcsolatban tett megnyilatkozások irrelevánsak. Az Obtv. 15.§-ának (3) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos a lemondását írásban kell közölnie a magyar Országgyűlés elnökével. Minthogy nem ez volt a helyzet, Magyarország nem alapozhat a sajtóban megjelent homályos nyilatkozatokra olyan feltételezést, amely szerint a biztos már ne lett volna hajlandó ellátni az 95/46/ EK Irányelvben meghatározott feladatait. A főtanácsnoki indítvány – elfogadva az ügyben a bizottsági álláspontot - hozzáteszi, hogy Magyarország soha nem ajánlotta fel Jóri András számára az új tisztséget, és soha nem biztosította őt arról, hogy átmeneti rendelkezéseket fogadnak majd el annak érdekében, hogy lehetővé tegyék számára a megbízása meghosszabbítását annak rendes lejártáig.¹¹⁹ A főtanácsnok „Rámutat egyébként, hogy a Magyarország által az indokolással ellátott véleményre adott, 2012. március 30-i válaszban foglaltaknak létezik egy olyan olvasata, amely szerint Jóri András biztos éppen azért fejezte ki egyet nem értését az új adatvédelmi törvénnyel kapcsolatban, hozzátéve, hogy nem fogadná el a Hatóság elnökévé történő kinevezését, amennyiben ezt felajánlanák számára, mert úgy vélte, hogy a Hatóság létrehozásával nem tartották tiszteletben a függetlenségre vonatkozóan az irányelv által előírt követelményt.”¹²⁰

Összefoglalva az ügy érdemét, a jelen ügyben Magyarország nem bizonyította olyan objektív ok fennállását, amely igazolja a biztos megbízásának idő előtti megszüntetését.¹²¹ A fenti megfontolásokra tekintettel, fogalmaz az európai bíróság „meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit.”¹²²

lehet szüntetni, hogy az európai adatvédelmi biztos függetlenségének alapvető feltétele, a megbízásának tiszteletben tartása, a megbízás időtartamának leteltéig biztosítva legyen, kivéve a súlyos és objektíve ellenőrizhető okon alapuló megszüntetés esetét. [Lásd: Ítélet 56. pont.]

¹¹⁵ Ítélet 57. pont.

¹¹⁶ Ítélet 58. pont.

¹¹⁷ Főtanácsnoki indítvány 63. pont.

¹¹⁸ Elfogadva a Bizottság ügyben képviselt álláspontját. A főtanácsnok szerint: „nem hiszem, hogy releváns lenne Magyarország azon állítása, hogy a biztos elnökké történő kinevezésére nem kerülhetett sor az általa arra vonatkozóan tett nyilvános kijelentések nyomán, [...] Azon kívül, hogy a sajtóban megjelent ilyen kijelentések jogilag nem értékelhetők [...] Magyarország nem állította, hogy a szóban forgó tisztséget hivatalosan felajánlotta volna a biztosnak.” [Főtanácsnoki indítvány 81. pont.]

¹¹⁹ Főtanácsnoki indítvány 58. pont.

¹²⁰ Főtanácsnoki indítvány 81. pont.

¹²¹ Lásd Ítélet 39. pont

¹²² Ítélet 62. pont.

VI.4. A Magyarország elleni kötelezettségszegést megállapító ítélet után

Az Európai Unió Bíróságának kötelezettségszegést megállapító jogerős ítéletét - 2014. április 8 - követően több hónapig látható közjogi változás az adatvédelem területén nem történt Magyarországon az ítéletben foglaltak teljesítésére.¹²³

A kötelezettségszegés megállapító jogerős bírósági ítélet után három hónappal, 2014. július 8-án az igazságügyi-miniszter az alábbi közleményt adta ki: „Az Európai Unió Bírósága a C-288/12. Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből eredő kötelezettségeit azzal, hogy dr. Jóri András adatvédelmi biztosi megbízatását idő előtt megszüntette. Az ebből eredő sérelemért az igazságügyi miniszter dr. Jóri András elnézését kéri és sajnálatát fejezi ki. Az igazságügyi miniszter meggyőződése, hogy a magyar adatvédelem magas színvonalának előmozdítása közös cél, amelynek eléréséhez hozzájáruló további szakmai munkásságához dr. Jóri András részére sok sikert kíván.”¹²⁴

A bocsánatkérés mellett dr. Jóri András leváltott adatvédelmi biztos – a sajtó értesülése szerint – az a központi költségvetés terhére hatvankilenc millió forint kártérítést kapott¹²⁵ - amely, egyebek mellett, tartalmazza az adatvédelmi biztos hátralevő, de ki nem töltött hivatali ideje alatt járó fizetését és egy kártérítési összeget. (A megállapodást követően Jóri András Strassbourgban indított eljárását megszüntették, az visszavonásra került. Így jelentős presztízsveszteségtől kímélte meg magát a magyar kormány. Ugyanis az adatvédelmi biztossal kötött megállapodást közvetlenül megelőzően döntött - nagyon hasonló ügyben - a Strasbourgi Bíróság dr. Baka András idő előtti elmozdításáról, és megállapította, hogy sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét, különösen a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy a közjogi méltóság (LB. elnöke) megbízatását megszüntető döntés ellen nem állt rendelkezésre jogorvoslat. Az EJEB kifejtette, hogy a megbízatás megszüntetésének oka, nem a Magyarország által hivatkozott modellváltás, hanem az elnöknek a közjogi változásokat kritizáló véleménye miatt kellett távoznia, így sérült a szabad véleménynyilvánításához való joga is).¹²⁶

Úgy tűnik, a jelen ügyet a magyar kormány ezzel lezártnak tekintette. (Megjegyzendő, hogy külön tanulmány témája lehet, hogy egy tagállam alapjogi kötelezettségei elmulasztása miatt, amikor kártérítésre kötelezetté válik, akkor kétszeresen is kárt okoz a tagállam választópolgárainak, hiszen nemcsak a helytelen jogi döntés következményeit kell mindenkinek viselnie (jelen esetben egy megcsontított adatvédelmi biztosi intézményt, illetve egy költséges új hatóság felállításának a költségeit), hanem a központi költségvetésből – minden állampolgárnak – kell helytállnia a helytelen döntésért. Ily módon minden ilyen kötelezettségszegési ügy jelentős károkat okoz az adott tagállam polgárainak.)

A tanulmány központi állítása az, hogy 2014 óta semmilyen érdemi intézkedés nem történt az EUMSZ 260. cikkének¹²⁷ megvalósulása érdekében, különösen pedig a 260. cikk (1) bekezdésének és a hozzá tartozó e fejezetben ismertetett bírósági gyakorlatnak a megvalósítása érdekében: „az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell

¹²³ Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az eljárásban kötelezett fél, a magyar állam 2014. április 6-át követően ügyvivő kormányként működött.

¹²⁴ http://os.mti.hu/hirek/98715/az_igazsagugyi_miniszterium_kozlemenye

¹²⁵ <http://nol.hu/belfold/bocsanatkeres-es-69-millio-errol-szolt-a-megallapodas-1473191>. Ugyanakkor a megállapodás teljes szövege nem ismert.

¹²⁶ Lásd részletesen: Case of Baka v. Hungary (Application no. 20261/12).

¹²⁷ az EKSz. korábbi 228. cikke

tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.”

A tagállami kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása az EUMSZ 260. cikkének a szövege alapján arra kötelezi az érintett tagállamot, hogy tegye meg a luxemburgi bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.¹²⁸ Ugyan a luxemburgi bíróság tisztán megállapítási ítéletében nem kötelezheti a kötelezettségszegést elkövető tagállamot,¹²⁹ hogy meghatározott intézkedéseket tegyen,¹³⁰ az érintett tagállam minden szerve – köztük a jogalkotó, az igazságszolgáltatási és a közigazgatási szervek is – köteles saját hatáskörében biztosítani a Bíróság ítéletének végrehajtását,¹³¹ ami többek között magában foglalja az uniós joggal összeegyeztethetetlen jogszabály alkalmazásának teljes tilalmát, valamint minden olyan rendelkezés elfogadásának kötelezettségét, amely az uniós jog teljes érvényesülését megkönnyíti.¹³² Ezenkívül a Bíróság ítéletében az uniós joggal ellentétesnek nyilvánított rendszer fenntartása az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamokat terhelő lojális együttműködési kötelezettség durva megsértését jelenti, amely kötelezettségből többek között az következik, hogy a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.¹³³

Ugyanis a kötelezettségszegés – természeténél fogva - akkor is megvalósul, ha a magyar kormány bocsánatot kér ezért és akkor is, ha nem kér bocsánatot. Három civil szervezet, köztük egy közpolitikai intézet, kifogásolta a Igazságügyi Minisztérium közleményét, mert „a független adatvédelmi biztosi intézményhez nem dr. Jóri Andrásnak, hanem Magyarország polgárainak volt joga. Az adatvédelmi biztos függetlensége nem a tisztséget betöltő személy előjoga, így a függetlenség megsértése sem az ő személyes sérelme.” Ennélfogva „az, hogy dr. Jóri Andrásról elnézést kér és sajnálatát fejezi ki” az igazságügyi miniszter, „elégtelen lépés. Jogaik megsértéséért minden magyar állampolgártól kell elnézést kérnie.” A tanulmány álláspontja ezzel szemben, hogy a civilek tévesen ítélték meg a fennálló közjogi helyzetet: indifferens ugyanis, hogy a miniszter kitől kér bocsánatot, a magyar választóktól, Jóri Andrásról vagy Özsztenségétől a Dalai Lámától. Azt viszont lehetett volna, sőt szükséges lett volna sérelmezni, hogy mind a mai napig semmilyen érdemi intézkedést nem tett a tárca, hogy eleget tegyen a luxemburgi bíróság C-288/12. sz. ítéletben foglaltak teljesítésére. A magyar kormány kötelezettségszegésben „kormányoz”.¹³⁴

Az a körülmény, hogy a menesztett adatvédelmi biztos fizetését utólagosan kifizetik, vagy egyéb anyagi kompenzációban részesítik nem változtat azon, hogy a kormány közjogi kötelezettségének megszegése folytán az unios joggal összeütközésben van a mai napig.

¹²⁸ Főtanácsnoki indítvány 41. pont.

¹²⁹ Lásd Főtanácsnoki indítvány 42. pont.

¹³⁰ „Az EK 226. cikk alapján benyújtott kereset célja annak megállapítása, hogy valamely tagállam megszegte-e közösségi kötelezettségét. Az ilyen kötelezettségszegés megállapítása az EK 228. cikk szövege szerint arra kötelezi az adott államot, hogy tegye meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. A Bíróság azonban e tagállam részére nem írhatja elő, hogy egyes meghatározott intézkedéseket tegyen meg.” [C-104/02. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2689. o.) 49. pontja.]

¹³¹ „Meg kell jegyezni, hogy az olyan megállapítás [megállapítási ítélet], amely szerint egy tagállam nem teljesítette a közösségi jogból fakadó kötelezettségét, maga után von egy automatikus tiltását a kérdéses rendelkezésnek mind a tagállami bíróság mind a közigazgatási hatóság vonatkozásában [...] másrészt pedig egy kötelezettséget, hogy a tagállam hatóságai minden szükséges intézkedést megtesznek a közösségi jog teljes érvényre juttatásáért” [Bizottság kontra Olaszország C-101/91 ügyben 1993. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-191. o.) 24. pontja. Lásd még: Bizottság kontra Olaszország 1972. július 13-án hozott 48/71 számú ítélet 7. pontja. (EBHT 1972., 529. o.); Fratelli Costanzo kontra Comune di Milano 1989. június 22-én hozott 103/88 számú ítélet (EBHT 1839. o.); 33 pont]

¹³² Főtanácsnoki indítvány 42. pont

¹³³ Bizottság kontra Olaszország C-101/91 ügyben hozott ítélet 23. pontja.

¹³⁴ <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=682>.

Ennek a magatartásnak a kötelezettségszegés pillanatában az Európai Unió Bírósága ítéletben megállapított – és kifogásolt - körülményei változatlanul fennállnak. Másként fogalmazva: az ítéletben megállapított jogsértés továbbra is fennáll. A jelenlegi adatvédelmi hatóság elnöke ugyanis az uniós jog megsértésével tölti be tisztségét. „A kötelezettségszegés orvoslása történhet úgy, Magyarország az adatvédelmi biztos visszahelyezi tisztségébe a mandátumának lejártáig, de történhet úgy is, hogy a hátralévő hivatali idejét az adatvédelmi biztos az új hatóság élén tölti be.”¹³⁵ – hangsúlyozza a Főtanácsnoki indítvány.

A kötelezettségszegést megállapító ítélet jogkövetkezményei az uniós jog megsértése miatt álltak be. Ezen jogkövetkezmények nem elkerülhetőek, különösen pedig nem lehet polgári jogi megállapodással – a kormány és a volt adatvédelmi biztos által - felülszerződni. Álláspontunk szerint nincs olyan érvelés, és nincs olyan uniós joggyakorlat, amely az uniós jogból adódó kötelezettségszegés orvoslásának kielégítő módját látja a bocsánatkérésben. Ezen a logikán haladva bármilyen jogellenesen megszüntetett közjogi tisztség esetén – nem beszélve az igen heterogén egyéb kötelezettségszegési ügyekről – az elmarasztalt tagállam kellő jogorvoslata lenne, ha sajnálatát fejt ki a történekeért. Természetesen Magyarország tisztában van az ítélet következményeivel. Éppen ezért hivatkozik arra az eljárás korai szakaszában, hogy a kötelezettségszegést „megállapító ítéletet nem lehetne végrehajtani.”¹³⁶ Ugyanis, ha a az EUB „megállapítja, hogy Magyarország a 95/46/EK irányelv megsértésével szüntette meg a biztos megbízását, ezt a jogellenességet csak úgy lehetne orvosolni, érvel Magyarország, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság elnökét visszahívják, és a korábbi biztossal töltik be helyette ezt a tisztséget, ami az állítólagos kötelezettségszegés megismétlését jelentené.”¹³⁷ Következésképpen – fogalmaz a főtanácsnoki indítvány - a jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítása, deklaratív jellege ellenére, fontos joghatásokkal bírna, amelyek szükségképpen kihatnának az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének jogállására [..]”¹³⁸

Szintén Magyarország érve, az ítélet huszonhetedik pontja szerint, hogy ha Bíróság a kötelezettségszegést megállapítaná, ez „egyébiránt azzal járna, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének valamennyi aktusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal, mivel azokat olyan felügyelő hatóság fogadta el, amely nem felel meg a 95/46/EK irányelv követelményeinek, ami sértene a jogbiztonság elvét.”¹³⁹

Magyarország pontosan a bírósági ítélet jogkövetkezményeire tekintettel kérte az ítélet időbeli hatályának korlátozását. Az időbeli hatály korlátozásának lényege ugyanis nem más, mint, hogy a kormányzat által kinevezett új adatvédelmi hatóság elnökének a megbízása végéig korlátozva legyen(ek) az ítélet jogkövetkezménye(i). Mint ismeretes, Magyarország határozott kérelme volt, hogy ha a Bíróság helyt adna a Bizottság keresetének, korlátozza az ítélet időbeli hatályát az adatvédelmi az adatvédelmi Hatóság jelenlegi elnökének [Péterfalvi Attila] megbízása végéig. „Magyarország a [..] jelenlegi eljárásban egyértelműen jelezte arra irányuló kérelmét, hogy a kötelezettségszegés esetleges megállapítása ne érintse a Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízását [..].”¹⁴⁰

¹³⁵ Főtanácsnoki indítvány 46. pont.

¹³⁶ Ítélet 26. pont.

¹³⁷ Ítélet 26. pont.

¹³⁸ „Magyarország szerint az állítólagos jogsértés orvoslásának egyedüli megfelelő módja a Hatóság elnöke megbízásának idő előtti megszüntetése, illetve az lenne, ha e tisztséget helyette a biztos töltené be [..]. Főtanácsnoki indítvány 44. pont.

¹³⁹ Ítélet 27. pont.

¹⁴⁰ „Magyarország azt javasolja, hogy a Bíróság korlátozza ítéletének időbeli hatályát, és rendelkezzen úgy, hogy a megállapított kötelezettségszegés nem érinti a Hatóság elnökének megbízását. Kérelme alátámasztása érdekében a tagállam a 2011. évi törvénynek a 95/46 irányelvvel való összeegyeztethetőségére, valamint a jelen ügy által felvetett kérdés újdonságára hivatkozik. A Bizottság ezzel szemben e kérelem elutasítását kéri.” [Ítélet 63. pont]

A kötelezettségszegést megállapító ítélet jogkövetkezményeit – meglepő módon - a Főtanácsnoki indítvány megengedőbben látja, mint a pervesztes magyar fél: „a kötelezettségszegés orvoslása történhet úgy, Magyarország az adatvédelmi biztos visszahelyezi tisztségébe a mandátumának lejártáig, de történhet úgy is, hogy a hátralévő hivatali idejét az adatvédelmi biztos az új hatóság élén tölti be.”¹⁴¹

V. Összefoglalás

Összefoglalva, a Magyarországgal szembeni kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtására 2014 óta *a mai napig nem került sor*. Mint ahogy korábban idéztük „A tagállami kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása az EUMSZ 260. cikk¹⁴² szövege alapján arra kötelezi az érintett tagállamot, hogy megtegye a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket¹⁴³ [...] Az érintett tagállam minden szerve [...] köteles saját hatáskörében biztosítani a Bíróság ítéletének végrehajtását, ami többek között magában foglalja [...] minden olyan rendelkezés elfogadásának kötelezettségét, amely az uniós jog teljes érvényesülését megkönnyíti.”¹⁴⁴ Ha az Európai Unió Bizottságának megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – az Európai Unió Bíróságához fordulhat. A Bizottság meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél.¹⁴⁵ Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.¹⁴⁶

Elméleti a kérdés, hogy az adatvédelmi hatóság vezetőjének jogszerűtlen leváltása esetén az uniós jog szempontjából van-e jelentősége annak, hogy a volt adatvédelmi ombudsman – esetlegesen – már nem kíván a megváltozott helyzetben korábbi tisztségébe visszatérni. A luxemburgi bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés fennállását a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő leteltének időpontjában fennálló helyzete alapján kell megítélni.¹⁴⁷ E határidő 2012. április 7-én járt le. Tehát a Bíróság ezen időpont szerint fennálló jogviszonyokat veszi figyelembe. Eszerint magánjogi megállapodással, szerződéssel az igazságügyi miniszter nem mondhatja le a regnáló adatvédelmi biztost. Az egyetlen lehetőség ilyenkor, hogy a luxemburgi ítéletben foglaltaknak megfelelően restaurálják azokat a közjogi viszonyokat, amelyekben az adatvédelmi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény alapján jogszerűen benyújthatja lemondását. Ebben az esetben is komoly közjogi kételyek merülhetnek fel – amely egy újabb kötelezettségszegési eljárást eredményezhetnek - ugyanis ha az adatvédelmi hatóság vezetőjét hátralévő fizetését kétszeresen meghaladó anyagi

¹⁴¹ Főtanácsnoki indítvány 46. pont. A főtanácsnoki indítvány utal a Bizottság érvelésére: a Bizottság „véleménye szerint semmiképpen nem lehetetlen a kötelezettségszegés orvoslása, és úgy véli, hogy Magyarországnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megbízatási idejének rendes lejártáig, azaz 2014 szeptemberéig ismét Jóri András töltse be az irányelv 28. cikke szerinti tisztséget.” [Főtanácsnoki indítvány 30.pont]

¹⁴² EKSz. korábbi 228. cikke

¹⁴³ Még ha a Bíróság tisztán megállapítási ítéletében nem is kötelezheti a kötelezettségszegést elkövető tagállamot, hogy meghatározott intézkedéseket tegyen, akkor is érvényesíteni kell a bírói ítéletben testet öltő közösségi jogi normákat.

¹⁴⁴ Főtanácsnoki indítvány 42. pont.

¹⁴⁵ EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés

¹⁴⁶ EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés 2. albekezdése.

¹⁴⁷ Ítélet 29. pont. Továbbá Bizottság kontra Portugália ítélet, C-20/09, EU:C:2011:214, 31. pont.

kompenzációval kényszerítik távozásra, akkor ismét felmerül a 95/46/EK irányelv 28. cikkében foglalt „teljes függetlenség” elvének a sérelme. Nyilvánvalóan az Unió nem támogat egy olyan közjogi rendszert, ahol a független alkotmányos szervek vezetőit idő előtt távozásra lehet, bírni anyagi előnyök mellett. Ilyen elven meneszthető az alkotmánybíróság elnöke, bármely alkotmánybíró, a legfőbb ügyész vagy a Kúria elnöke is. „Hozzáteszem, hogy a Bíróság kötelezettségzegést megállapító ítéletének a jelen ügyben nagyon nagy jelentősége lenne, nemcsak az irányelv 28. cikkének (1) bekezdése alapján létrehozott hatóságok szempontjából – fogalmaz a Főtanácsnoki indítvány - hanem minden egyéb, az uniós jog alapján létrehozott független hatóság szempontjából is. Mivel egy ilyen ítélet biztosítaná a független hatóságok számára az elmozdíthatatlanságot megbízatásuk előre meghatározott lejártáig, kivéve, ha arra törvényben előzetesen meghatározott és objektíve ellenőrizhető súlyos okból kerül sor, ezen ítélet azzal a hatással járna, hogy jelentősen csökkentené e hatóságok esetében a közjogi vagy magánszemély külső szereplőknek való „előzetes megfelelés” nemkívánatos kockázatát. Egy ilyen tartalmú ítélet elhárítaná „Damoklész kardját”, azaz a megbízatás idő előtti megszűnésének bénító kockázatát.”¹⁴⁸

¹⁴⁸ Főtanácsnoki indítvány 88. pont.