

**MTA Law Working Papers  
2020/3.**

**A magyar adatvédelmi ombudsman  
intézményének megszűnése és ennek  
jogkövetkezményei**

*Bán-Forgács Nóra*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

## A magyar adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnése és ennek jogkövetkezményei

Bán-Forgács Nóra

### Ombudsman, adatvédelmi hatóság és független jogállású szervek megítélése az európai jogban

**Absztrakt: jelen dolgozat azt kívánja bizonyítani, hogy az adatvédelmi ombudsmani intézmény megszüntetése miatt indított kötelezettségszegési eljárásban foglalt ítélet teljesítésére a mai napig nem került sor.**

Tekintettel arra, hogy a magyar adatvédelmi ombudsman intézményének végét jelentő alkotmányos változásokkal összefüggésben az EU Bizottsága kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen az adatvédelmi hatóság függetlenségének megsértése miatt, fontos számbavenni külön az ombudsman intézményére, az adatvédelmi biztosra (adatvédelmi hatóságra) és a független jogállású ellenőrző szervekre vonatkozó európai joganyagot.

A nemzetközi környezet elemzésekor visszaemlékezünk, hogy az ombudsmani intézmények pionírjai, a skandináv ombudsmanok még a nagy nemzetközi emberi jogi kodifikációk előtt jöttek létre. A II. világháború után az ENSZ, az Európa Tanács valamint az európai – illetve más regionális - együttműködések jogi-politikai intézményrendszerei a klasszikus közigazgatási felülvizsgálati profilt lassan átalakították emberi jogi, alapjogi jellegűvé. A nemzetközi bíróságok mellett megjelentek a nem bírói jogérvényesítés állampolgári szerveiként az EU és az Európa Tanács ombudsmanjai. Az egyes nemzetállamok ombudsmanjai világ- és regionális szervezetekben tömörülve hozták létre nemzetek feletti hálózataikat, amelyek fontos elemét jelentik mindennapi munkájuknak.<sup>1</sup>

A nemzetközi emberi jogi hálónak manapság az ombudsmanok részét képezik,<sup>2</sup> és ennek a folyamatnak Magyarország is részese. Szurpranacionális szinten mindenképpen elkülöníthetőek az ENSZ emberi jogi instrumentumai, az Európa Tanács és szervei ombudsmanokkal kapcsolatos dokumentumai, az Európa Tanáccsal összefüggésben a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. Ezen túl pedig, Magyarország mint az EU (egyelőre) teljes jogú tagja, részese az EU valamennyi intézménye (témánk szempontjából kiemelkedő Európai Alapjogi Ügynökség) munkájának és kötelező Magyarországra az luxemburgi székhelyű Európai Unió Bíróságának valamennyi ítélete.

Felmerül a kérdés, milyen kritériumok szerint ítéljük meg egy alkotmányos szerv (példának okáért a magyar közjogi rendszerben az Alapvető Jogok Biztosának) vagy egy autonóm közigazgatási szervnek (például a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak) a függetlenségét? Ennek jelentőségét – mint már említettük - az adja, hogy a magyar közjogi helyzet változásai okán 2011-ben megszűnt az adatvédelmi ombudsmani tisztség Magyarországon. Az EU adatvédelmi irányelvének érvényre juttatását,<sup>3</sup> a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát egy (autonóm

---

<sup>1</sup> Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68. o.

<sup>2</sup> Más kérdés, hogy sokszor jogi kötőerő nélkül. Hiszen maguk a nemzetközi jogi dokumentumok sem feltétlenül kikényszeríthetőek és ez igaz az ombudsman eljárására.

<sup>3</sup> 95/46/EC Irányelv, illetve az ezt felváltó 2018. Május 25-től hatályos Általános Adatvédelmi Rendelet.

jogállású) közigazgatási szerv látja el, amelynek vezetőjét az államfő javaslatára a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre.

A precíz meghatározást nehezíti, hogy egyetlen nemzetközi dokumentumnak sem sikerült pontosan definiálni a függetlenség fogalmát. Nemzeti emberi jogi intézmények<sup>4</sup> esetén a már korábban röviden említett és később részletesen vizsgálandó „párizsi Alapelveket”<sup>5</sup> érdemes kiemelni. Az alapelvek a kormányzattól való függetlenséget hangsúlyozzák, kiemelve (még egyszer, utalva a fenti megállapításainkra) a szervezet mandátum-szerzésének – tehát a kinevezésnek - átlátható rendszerét, a szervezeti önállóságot és a gazdasági függetlenséget. Az alapelvek azonban vállaltan az intézmények általános minimumrendszerét határozzák meg és nem törekszenek a „teljes felsorolásra”.

Az ombudsman függetlenségét az ENSZ dokumentumok, az Európa Tanács és annak szervei, különös tekintettel a Velencei Bizottságra<sup>6</sup> vizsgálta. A független jogállású (jogvédő, de más profilú szervek is) függetlenségét az Európai Unió szervei is vizsgálták, beleértve az Európai Unió bíróságának esetjogát. Kifejezetten az adatvédelmi biztos függetlenségét a 95/46/EC Irányelv, illetve az ezt felváltó 2018. májusától hatályos Általános Adatvédelmi Rendelet, a luxemburgi Bíróság esetjoga, illetve a Velencei Bizottság és az Európai Alapjogi Ügynökség állásfoglalásai értelmezik.

Regionális szinten, a független ellenőrző hatóságok „függetlenségének” kritériumrendszerét, az EU közösségi joganyaga sem határozza meg: sem az Európai Bíróság sem a közösségi joggyakorlat nem tudott átfogó meghatározást adni.<sup>7</sup> (Az Európai Unió joganyagában az EU szervei esetén több utalást is találunk azok függetlenségére, anélkül, hogy *pontosan meghatároznánk, hogy mit értünk függetlenség alatt*. Például, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló 168/2007/EK tanácsi rendelet 16. cikkének (1) bekezdése szerint az ügynökség feladatait teljes függetlenségben végzi. Példaként említhető az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete 44. cikkének (1) és (2) bekezdései, miszerint az Európai Adatvédelmi Biztos feladatkörének ellátása során teljesen függetlenül jár el, a biztos feladatkörének ellátása során senkitől nem kérhet és nem fogadhat el utasítást. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés [Továbbiakban EUMSZ] több intézmény és több közjogi tisztségviselő esetén tartalmaz kifejezett szabályozást a függetlenségre. Az EUMSZ 228. cikk (3) bekezdése szerint feladatainak ellátása során az európai ombudsman teljes mértékben független. E feladatok ellátása során nem kérhet vagy fogadhat el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől. Az EUMSZ 245. cikke értelmében a Bizottság tagjai tartózkodnak a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől, a tagállamok tiszteletben tartják a függetlenségüket, és nem kísérik meg befolyásolásukat feladatuk ellátása során. (Megjegyezzük, hogy a korábbi EK szerződés 213. cikk (2) bekezdése így rendelkezett: a Bizottság tagjai feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és a Közösség általános érdekében járnak el). Az EUMSZ 253. cikke értelmében a Bíróság bírait és főtanácsnokait olyan személyek közül választják ki, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség. Az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdése szerint az Európai

---

<sup>4</sup> National institutions for the promotion and protection of human rights

<sup>5</sup> Lásd: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

<sup>6</sup> Hivatalos nevén: European Commission for Democracy through Law (Európai Bizottság a Demokrácia Érvényesítésére a Jog Eszközeivel). Európa Tanács Parlamenti Ellenőrző Bizottságának tanácsadó testülete. A Velencei Bizottság ajánlásai nem kötelezőek a nemzetközi jog szerint, de a tagállamok általában követik azokat.

<sup>7</sup> Lásd: Forgács Nóra, A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai és fogalmi bizonytalansága a magyar alkotmányos gyakorlatban és az európai joggyakorlatban. Európai Jog, 2015/2.

Központi Bank jogi személy, hatásköreinek gyakorlásában és saját pénzügyei kezelésének tekintetében függetlenséget élvez, az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok kormányai tiszteletben tartják ezt a függetlenséget. A Szerződés 286 cikk (3) bekezdése értelmében a Számvevőszék tagjai feladataik ellátása során nem kérhetnek és fogadhatnak el utasításokat kormányoktól vagy más szervektől. Az EUMSZ 300. cikk (4) bekezdése szerint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, illetve a Régiók Bizottságának a tagjai nem utasíthatók, feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében járnak el. De a függetlenség meghatározására az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésen kívül is találunk példákat.<sup>8</sup> Az Európai Csaláselleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF) létrehozásáról az 1999. április 28-i 1999/352/EK EU Bizottság határozata rendelkezett. A 1999/352/EK határozat 3. cikkének rendelkezései szerint az OLAF „vizsgálati hatásköreit teljes függetlenséggel gyakorolja. A[z OLAF] igazgatója a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatosan sem a Bizottságtól, sem a kormányoktól, sem pedig az intézményektől, szervektől nem kérhet, és nem fogadhat el utasításokat.” De megemlíthetjük az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének (2) bekezdését is, mely szerint a tagállamok biztosítják a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét.<sup>9</sup> A „függetlenség” kifejezés a közösségi soft lawban is megjelenik. Példaként említhető a soft lawra az Európai Parlament által 2001. szeptember 10-én jóváhagyott, a helyes hivatali magatartás európai kódexe 8. cikk (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a tisztviselő pártatlan és független.)<sup>10</sup>

Tény, hogy számos európai országban a független hatósági pozíció több-kevesebb összefonódást mutat a közigazgatás szerveivel. „A magukat ombudsmannak nevező, és az egyéb kritériumoknak megfelelő személyek vagy intézmények között többségben vannak a nem-parlamentiek, az (ágazati) szakombudsmanok között éppen a nem parlamenti választás a jellemző forma”.<sup>11</sup> Különösen szűkebb vizsgálódási területünk, az adatvédelem területén heterogén a kép. Jóri András érvelésében: az európai adatvédelmi biztosok – kevés kivétellel – kezdettől nem ombudsmanként működnek (ezt bevett elnevezésük: „data protection/information commissioner”, „Datenschutzbeauftragte” stb.) is tükrözi.<sup>12</sup> Hogy néhány konkrét példát említsünk, az osztrák adatvédelmi hatóság a kormányzati közigazgatás része de sok országban az adatvédelmi hatóságot közvetlenül a kormány, vagy valamelyik miniszter nevezi ki (ilyen Írország vagy Luxemburg) és jelenleg Magyarországon is a miniszterelnöktől függ a hatóság elnökének a nominálása.<sup>13</sup> Az adatvédelem területén két különböző európai út ismert, az egyik az alapjogok felől közelít és tipikusan ombudsman - típusú jogvédelemben gondolkodik, a

---

<sup>8</sup> Lásd: Forgács Nóra, A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai és fogalmi bizonytalansága a magyar alkotmányos gyakorlatban és az európai joggyakorlatban. Európai Jog, 2015/2.

<sup>9</sup> Hasonlóan, a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 756/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikke megköveteli, hogy a piacfelügyelő hatóságok teljes függetlenséggel végezzék feladataikat.

<sup>10</sup> A helyes hivatali magatartás európai kódexe megtalálható a <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces> oldalon.

<sup>11</sup> Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel, 2004. 40.o.

<sup>12</sup> Jóri András, Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről. Fundamentum, 2010/2. „A magyar adatvédelmi biztos tevékenysége is igen korlátozottan írható le (a kezdetektől!) az ombudsmanirodalom szokásos kategóriáival és problémáival („maladministration”, alkotmányos visszasság, „hatóság” fogalma stb.), mivel ezek az adatvédelmi biztosok működés szempontjából többnyire irrelevánsak.” Jóri, im.

<sup>13</sup> A Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. [Infotv.40. § (1) bekezdése].

másik az adatok szabad áramlása felől közelít és hisz a hatósági típusú jogvédelemben, olyan független hatóság által, amely mandátuma megfelel a 95/46/EK irányelvnek, illetve a 2018 májusától hatályos Adatvédelmi Rendeletnek.<sup>14</sup>

## I. ENSZ, Nemzeti Emberi Jogi Intézmények (National Human Rights Institution - NHRI)

Az ENSZ égisze alatt folyamatosan bővül a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények (National Human Rights Institution - NHRI) katalógusa. Az ENSZ már a kezdetektől sürgette<sup>15</sup> olyan helyi szervezetek, csoportosulások vagy emberi jogi bizottságok felállítását, amelyek együtt tudnak működni az ENSZ Emberi Jogok Bizottságával valamilyen közös jogvédelem érdekében.<sup>16</sup>

A nemzeti emberi jogi intézmények alapidokumentumai az ENSZ alapidokumentumaiból táplálkoznak, az ENSZ Alapokmányának emberi jogi rendelkezései mellett az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából, a két emberi jogi egyezségokmányból valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának fakultatív jegyzőkönyveiből.<sup>17</sup>

Jelentős előrelépést hozott az intézménytörténetben 1991, Párizsban ekkor szervezték meg az első, kifejezetten az emberi jogok védelemre és elősegítésére szakosodott intézmények létrehozását célzó munkaértekezletet, amely kidolgozta az ún. Párizsi Alapelvek kritériumrendszerét.<sup>18</sup> A Párizsi Alapelveket az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága közvetítésével 1993 decemberében az ENSZ Közgyűlése is elfogadta (General Assembly Resolution 48/134. 20 December, 1993). A Párizsi Alapelvek érdemben határozzák meg a nemzeti emberi jogi intézmények működésének struktúráját, a független, egyúttal plurális működés garanciáit, a legfontosabb hatásköri és felelősségi szabályokat.<sup>19</sup> Témánk szempontjából – az adatvédelmi ombudsmant vizsgálva – fontos kiemelni, hogy egyes területekre szakosodott jogvédő intézmények (például szakombudsmanok) önmagukban nem kerülhetnek be

---

<sup>14</sup> Jóri András alapvetően megkülönbözteti az ombudsman típusú jogvédelmet és a hatósági típusú jogvédelmet. Lásd: Jóri András, Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakítása, MTA Law Working Papers, 2014/34. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_34\\_Jori.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_34_Jori.pdf).

<sup>15</sup> 1949-től, elsősorban az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa.

<sup>16</sup> Lásd: Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o. „1946 és 1991 között folyamatosan napirenden volt a tanácskozás erről a témáról, sőt még jogi dokumentumokban is helyet kapott az igény (például a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezmény (ICERD) 14. cikke). Azonban még ekkor nem alakult ki egyértelmű konszenzus arról, hogy valójában milyen formában és funkciókkal működnének ezek a szervezetek; a feladatuk csupán az ENSZ emberi jogi funkcióinak kiszolgálása vagy az ENSZ által vállalt emberi jogok megsértői ellen szóló panaszok kezelése lenne.”

<sup>17</sup> Lásd: Thomas Buergenthal, Nemzetközi emberi jogok. Helikon, Budapest, 2001, 34-35. o.

<sup>18</sup> Lásd: Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

<sup>19</sup> Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

ebbe a körbe, ugyanakkor csoportosan, más hazai intézménnyel összefogva már igen.<sup>20</sup> „A legfontosabb garanciális elem az intézmény függetlensége. A függetlenség számon kérhető nemcsak az intézmény vezetőjének/vezető testületének jelölési és megválasztási folyamatán, hanem a szakértői stáb számára biztonságot jelentő foglalkoztatási háttérszabályokon is.” A függetlenség másik fontos garanciája, a Párizsi Alapelvek szerint, hogy „a nemzeti emberi jogi intézmény (..) eljárásának alapjául szolgáló jogszabály nem változtatható, módosítható „könnyen” a regnáló hatalom kénye-kedve szerint.”<sup>21</sup> Megjegyezzük, hogy a magyar alkotmányos átalakulás bírálói kiemelik, hogy az Alkotmánybíróság, az ombudsmanok és a közjogi rendszer más fontos szereplői hatásköre jelentősen módosult jelentős társadalmi konszenzus nélkül, a „regnáló hatalom kénye-kedve szerint”. Ezt tulajdonképpen a fennálló hatalom sem vitatja – mint látni fogjuk példánkon, az adatvédelmi biztos megszüntetése kapcsán – de álláspontjuk szerint a demokrácia többségi elvével ez a megoldás komform.

A Párizsi Alapelvek szerint a legfontosabb NHRI feladatok: az emberi jogi tanácsadás vagy konzultáció akár hivatalból, saját kezdeményezésre vagy a kormány, a parlament, az állami szerv felkérése alapján; bármely emberi jogi témában állásfoglalások, ajánlások, jelentések készítése és ezek nyilvánosság elé tárása; nemzetközi jogi egyezmények ratifikációjának ajánlása vagy elősegítése; nemzetközi emberi jogi szerződésekkel összefüggésben a hazai jogrend harmonizálása, a hatékony implementáció elősegítése; közreműködés és együttműködés az ENSZ-emberi jogi jelentések összeállításában; együttműködés az ENSZ-szel és egyéb nemzetközi vagy hazai emberi jogi szervezettel; emberi jogi oktatás, kutatás; a társadalom figyelmének felhívása emberi jogi (főleg diszkriminációs) témákra, jogsértésekre.

A Párizsi Alapelvek nem határozzák meg, hogy milyen intézménytípusnak kell ellátnia az emberi jogi védelmet, így rendkívül színes jogvédő mechanizmusok alakulnak ki, ahol az ombudsman csak egyik lehetséges modell. Előfordulnak emberi jogi bizottságok (például a francia Commission nationale consultative des droits de l'homme - Francia Emberi Jogi Bizottság), amely testületi formában működik, több mint száz taggal, akik között megtalálhatók civil szervezetek, a tudomány képviselői és vallási közösségek is. A francia bizottság egyéni panaszokkal nem foglalkozik. A francia mintát követik a francia gyarmatbirodalom több országában, elsősorban az afrikai kontinensen. Más rendszerű az angolszász országokban kialakult bizottsági rendszer, erős igazságszolgáltatási profillal,<sup>22</sup> míg Észak-Európában sok helyen (Norvégiában, Dániában) intézetek működnek, erős kutatási profillal (ide sorolható Németország is).

## II. Európa Tanács

---

<sup>20</sup> Lásd: Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

<sup>21</sup> Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

<sup>22</sup> Az ombudsmani és az igazságszolgáltatási hatásköröket együttesen alkalmazó megoldást vegyíti Ghána, Mexikó, Mongólia vagy Tanzánia. Lásd: Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

Az Európa Tanács megalakulása óta feladatának tekinti az európai emberi jogi rezsimek hatékony kiépítését.<sup>23</sup> Európa Tanács Strasbourgban 1949. augusztus 10-én, tizenkét tagállam részvételével jött létre. Mára negyvenhét tagja van. A Tanács egyik legfontosabb eredménye az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1950-es elfogadása volt.<sup>24</sup> Az ET vállalt célja<sup>25</sup> az emberi jogok, a demokrácia és a jogállam kiépítése<sup>26</sup> a kontinentális Európában és az európai kultúra terjesztése.<sup>27</sup> Az Európa Tanács Közgyűlése már 1975-ben Ajánlást<sup>28</sup> adott ki, amelyben a tagállamokat felkéri, hogy amennyiben nem rendelkeznek ombudsmannal vagy parlamenti biztosi intézménnyel, akkor fontolják meg ezek létrehozását. Az Ajánlás elismeri, hogy az ombudsmanok nélkülözhetetlenül fontosak az egyes személyek, individuumok védelmében a közhatalom gyakorlóival szembeni jogsértések ellen és általában a jó kormányzás kialakításában. [Recommendation 757 (1975)].<sup>29</sup> Tíz évvel később, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásban (Rec(85)13)<sup>30</sup> erősíteni kívánta az ombudsmani intézmény terjedését Európában hivatkozva<sup>31</sup> az emberi jogok védelmére, mint az ET fontos céljára. Az Ajánlás nem szól az ombudsmanok felelősségéről és függetlenségéről. Ezt kiegészíti a Közigazgatási szervek és magánszemélyek közti jogviszonyról szóló 1996-ban készült Európa Tanács Jogi Főigazgatóságának Kézikönyve,<sup>32</sup> amely kívánatosnak tartja az ombudsmanok parlamenti választását<sup>33</sup> és hangsúlyozza azok függetlenségét. Varga Zs. András rámutat arra, hogy a Kézikönyvben a függetlenség és a parlament általi választás nem egymásból következik, bár ideális esetben mindkettő megvalósul.<sup>34</sup> Az

---

<sup>23</sup> Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

<sup>24</sup> <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/>

<sup>25</sup> <https://www.coe.int/en/web/about-us/values>

<sup>26</sup> <https://www.coe.int/en/>

<sup>27</sup> Az Európa Tanácshoz csatlakozással az érintett államok nemcsak olyan társadalmi modellt és kormányzati rendszert választanak, amelyek az egyén és az egyén belső értékeinek a primátusán, az egyénnek az állam hatalmának önkényes alkalmazása elleni védelmén és a hatalom elszámoltathatóságán alapulnak, hanem egy olyan működési renchez is csatlakoznak, amelyben az állam a nemzetközi közösség előtt felel az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a jogállamiság területén nyújtott teljesítményéért. – Fogalmaz Jane Dinsdale. Dinsdale, Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia, Budapest, 1996. 25.o

<sup>28</sup> Recommendation 757 (1975).

<sup>29</sup> Recommendation 757 (1975). Assembly debate on 29 January 1975 (26th Sitting) (see , report of the Legal Affairs Committee). Letöltés: <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xNDc5MSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbnVudGljGFjZS5uZXRvWHNSdC9QZGYvWFJlZi1XRRC1BVC1YUwYUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlKPTEONzIx>

<sup>30</sup> Recommendation Rec (85)13 of the Committee of Ministers to member states on the institution of the ombudsman. *Strasbourg, Council of Europe, 1985.*

<sup>31</sup> Egész pontosan az Ajánlás hatékony nemzeti emberi-jogi intézményekről beszél, elsősorban emberi-jogi biztosokról. Lásd: Ajánlás: fenti lábjegyzet.

<sup>32</sup> Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Privát Persons, A Handbook. Strasbourg: Council of Europe, Directorate of Legal Affaires, 1996.

<sup>33</sup> Tehát nem kötelező a parlamenti választás, hanem kívánatos.

<sup>34</sup> „Bár a svéd király által kinevezett igazságügyi kancellár, mint prototom ombudsman személyi függetlensége erősen kétséges, mára a függetlenség az ombudsmani intézmény alapvető jellemzőjévé vált” Varga Zs: Ombudsman, Ügyész 119. o. Majtényi hangsúlyozza: „kormányzati meghatalmazás alapján is működnek ombudok, különösen Skandináviában, ők minden esetben szakombudok”. Majtényi: Ombudsman, 1992. 22.o. Varga Zs szerint: a parlamenti választás mint kritérium a valóban nem tekinthető szükségzerű ismérvnek. Minthogy Európában, különösen a skandináv államokban, illetve Nagy Britanniában egyre gyakoribbak a nem parlamenti ombudsmanok, sőt a parlamenti ombudsmant is a királynő nevezi ki, így esetében a parlamenti jelző a szervezeti hovatartozásra utal. A magukat ombudsmannak nevező, és az egyéb kritériumoknak megfelelő

Európa Tanács 2003-as (1615. számú) Közgyűlési Ajánlásában<sup>35</sup> megerősíti az ombudsmani intézmény fontosságát a nemzeti jogrendszerekben mind az emberi jogok, mind a jogállam, mind a közhatalom megfelelő magatartásának az előmozdításában. A nemzeti ombudsmanok fontos karakterjegyei a hatékonyságukhoz szükségesek, ilyen karakterjegy az ombudsmanok intézményének alkotmányos szintű szabályozása. Az Ajánlás javaslatot tesz egy egységes Jó Kormányzásról (good administration code) szóló minden tagállam által használható kódex megalkotására.<sup>36</sup>

Az Európa Tanács 2013-as Parlamenti Közgyűlése határozatában (Resolution 1959) utal a Velencei Bizottság 2011 december 1-i véleményére az ombudsmani intézményről<sup>37</sup> és ismételten megerősíti, hogy az ombudsmanok kulcsfontosságú szerepet játszanak a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdításában. A határozat hangsúlyozza, hogy nincs egységes modell az ombudsmani intézmény számára Európában és az egész világon.<sup>38</sup> Ezért figyelembe véve a jogrendszerek és hagyományok sokféleségét, nem lenne helyénvaló az ombudsman intézményének egységes modelljét támogatni. A Határozatból látszik, hogy mára az ET Közgyűlése felismerte, hogy a nemzeti jogalkotások inkorporálták az ombudsmani intézményrendszert, tehát a Határozat célja ezen intézményrendszereknek nem a kiépítése, hanem „jobbítása”.<sup>39</sup> Érdemes a 1959-es ET Határozatot jobban szemügyre venni, hogy lássuk, az abban foglalt ajánlás modern ombudsmanképe hogyan alakul 2013-ban. A közgyűlés a következő ajánlást teszi: felkéri az Európa Tanács tagállamait, amelyek létrehozták az ombudsmani intézményeket, hogy:

- ezen intézményeknek a függetlenségét és pártatlanságát, jogilag és lehetőség szerint az alkotmányos szinten rögzíteni kell
- az ombudsmant a parlament nevezze ki és annak is jelentsen
- az ombudsman hatásköre foglalja magában a hivatali visszasságok vizsgálatát a végrehajtóhatalom egészében, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmét
- az ombudsman hatásköre terjedjen ki a dokumentumokhoz való hozzáférésre és a vizsgálati jogkörökre, valamint korlátozás nélküli bejutásra minden fogva tartási létesítménybe
- az alkotmánybírósághoz fordulás jogát jogszabályok alkotmányellenessége esetén garantálják

---

személyek vagy intézmények között többségben vannak a nem parlamentiek, az (ágazati) szakombudsmanok között éppen a nem parlamenti választás a jellemző forma. Varga Zs. Ombudsman, Ügyész, 119.o.

<sup>35</sup>Recommendation 1615 (2003). Letöltés: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>

<sup>36</sup> hivatkozva a Miniszterek Tanácsának R (80) sz. Ajánlására és a (77). 31 sz Határozatra, valamint a „Jó Közigazgatási Magatartásra” valamint a Velencei Bizottság véleményére, konzultálva az Európai Ombudsmannel.

<sup>37</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) “Compilation on the ombudsman institution” of 1 December 2011.

<sup>38</sup> Néhány ország egy egyéni általános ombudsmanból álló intézményt hozott létre, míg mások több intézményi rendszert választottak, ideértve a regionális és / vagy helyi ombudsmanokat és / vagy a szakombudsmanokat, például a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem, a kisebbségek védelme vagy gyermekek jogai érdekében.

<sup>39</sup> Ha van olyan tagállam, amely még nem rendelkezik ombudsmannel, akkor a Közgyűlés arra ösztönzi hogy mielőbb állítsanak fel nemzeti intézményt széles körű mandátummal, lehetővé téve az egyének számára a hivatali visszassággal járó ügyek, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok megsértése elleni panaszt és válasszák világosan szét az ombudsman és a közigazgatási határozatok bíróság felülvizsgálatának hatáskörét.

- ombudsmanhoz való jogot minden személy számára biztosítani kell, beleértve a jogi személyeket is, függetlenül állampolgárságuktól
- szükség esetén vizsgálják felül az ombudsmanokra vonatkozó jogszabályokat, a nemzetközi és európai normák fényében;
- tartózkodjanak a tagállamok az ombudsman típusú intézmények multiplikálásától, ha ez nem feltétlenül szükséges az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméhez, elkerülve az „inflációt”, mert ez megzavarja az érintetteket a lehetőségre álló eszközök felderítésében
- erősítsék az ombudsmani intézmények láthatóságát, különösen a médiában és erősítsék az ombudsmanbarát légkört különösen azáltal, hogy biztosítják az ombudsmani intézmény (ek) könnyű és akadálytalan hozzáférését, valamint megfelelő tájékoztatást / dokumentáció nyújtását, különösen abban az esetben, ha az ombudsmani intézmény még nem rendelkezik régi hagyományokkal
- biztosítsák az ombudsman intézményeinek megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásait, lehetővé téve számukra a feladataik hatékony végrehajtását, és adott esetben figyelembe véve a nemzetközi és / vagy az európai jog alapján rájuk háruló új funkciókat
- fontolják meg az ombudsmani intézmény akkreditációját a Párizsi Alapelvek szerint az emberi jogok előmozdítására és védelmére irányuló Nemzetközi Koordinációs Bizottságba
- a Közgyűlés felkéri azokat a tagállamokat, amelyek több ombudsmani intézményt hoztak létre, például a helyi, regionális és / vagy szakosodott intézményeket, hogy biztosítsák e testületek megfelelő koordinációját
- a Közgyűlés felszólítja a tagállamokat, hogy tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy elkerüljék a költségvetés csökkentését, ami az ombudsmani intézmények függetlenségének elvesztését vagy akár az intézmény eltűnését eredményezheti
- A Közgyűlés arra ösztönzi azokat a tagállamokat, amelyek még nem állítottak fel nemzeti nemzeti ombudsmant, hogy ilyen szervezetet haladéktalanul hozzanak létre, széles körű mandátummal, lehetővé téve az egyének számára a hivatali visszassággal kapcsolatos ügyek és az emberi jogok és az alapvető szabadságok megsértésére A Bíróság az Egyezményt alkalmazza és értelmezi is, az értelmezés lehetőségét maga az

### **III. Az Európai Emberi jogi Bíróság joggyakorlata a „függetlenség” általános megítélésével összefüggésben**

A Strasbourgban székelő Emberi Jogok Európai Bíróság az 1950-es „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről”, felügyeletére létrehozott bíróság. Az egyezmény felsorolja az emberi jogok modern katalógusát, ezeket a magyar alkotmány is alapvető jogok formájában hasonló tartalommal határozza meg (pl. élethez való jog, szólás-, vallásszabadság, gyülekezés és egyesülés szabadsága, magánélethez, tulajdonhoz való jog, személyes szabadsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog, magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, közérdekű adatok megismeréséhez

való jog).<sup>40</sup> Az Egyezmény a személyes adatok védelméhez való jogról közvetlenül nem rendelkezik, de a magánszféra védelméről igen - lásd, Egyezmény 8. cikke. Az adatvédelmi témák csak nagyon kis szeletét képezik az összes ilyen ügynek, a mintegy tízezer ügyből csupán 30-35 adatvédelmi tárgyú, de ezek javarészt a 8. cikk alapján kerülnek elbírálásra azzal, hogy minden olyan esetben, amikor a panaszos bizonyos információkhoz kíván hozzáférni, igazolnia kell, hogy az igényelt információk közvetlen és azonnali kapcsolatban állnak magán - illetve családi életével.<sup>41</sup> De tény, hogy a Bíróság az Egyezményt alkalmazza és értelmezi is, az értelmezés lehetőségét maga az Egyezmény biztosítja, ennek köszönhető, hogy a 8. cikk fogalmi körébe tartozó esetek köre egyre szélesebbé válik.<sup>42</sup> Az Egyezmény azonban keretjellegű,<sup>43</sup> az egyes jogok lényegi tartalmát az Emberi Jogok Európai Bíróságának - sok ezernyi ítéletéből fakadó - esetjoga tölti ki tartalommal. Az ítélet akkor lesz végleges - „jogerős” -, ha a nagykamara döntést hoz vagy a három hónapos fellebbezési határidő eredménytelenül telik el. Az ítélet nemcsak az egyezmény megsértését, hanem gyakran kártérítést (ún. igazságos elégtételt) is megállapíthat. (Ennek témánk szempontjából a magyar adatvédelmi biztos ügyében lesz jelentősége.)<sup>44</sup> Az elmarasztalt állam kormányának az Európában megállapított igazságos elégtétel összegét nemzeti valutájában az ítélet véglegessé (jogerőssé) válásától számított három hónapon belül ki kell fizetnie. A bíróság minden döntése (kivéve az ún. tanácsadói vélemény) kötelező és végrehajtható a tagállamokban. Magyarországon kb. 150 esetben nyújtottak be panaszt a strasbourgi Emberi Jogi Bírósághoz, többnyire a bírósági eljárás elhúzódását vagy tisztességét kifogásolva. Több panasz érkezett a büntetés-végrehajtási eljárással (magánlevelzés ellenőrzése, kapcsolattartás korlátozása), rendőrségi akciókkal vagy migrációs döntésekkel kapcsolatban. Az ezekben az ügyekben hozott érdemi bírósági határozatokat a magyar ombudsman minden esetben felhasználja a hozzá érkező hasonló tárgyú panaszok elbírálásánál.<sup>45</sup> Tárgyalt témánk szempontjából kiemelést érdemelnek azok a magyar ügyek, amelyek több-kevesebb összefonódást mutatnak az adatvédelmi biztos függetlenségének elvesztésével. Ebben a körben említést érdemel azon köztisztviselő ügye, akit indokolás nélkül elbocsájtottak (megjegyzendő, hogy a Bíróság érvelésében a jogalapot a 6. cikk, a tisztességes eljáráshoz való jog jelentette és nem a köztisztviselő függetlenségének a sérelme, ugyanakkor a köztisztviselő befolyástól mentes közszolgálatának, azaz függetlenségének, a magyar felfogásban része, hogy mondva csinált indokokkal ne lehessen eltávolítani).<sup>46</sup> Hasonlóan, a magyar bírák kényszernyugdíjazásának az ügye a magyar diskurzusban mindvégig összefonódott a bírák függetlenségével,<sup>47</sup> de a strasbourgi Bíróság esetjogában a

---

<sup>40</sup> Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o. Az egyezményhez 14 jegyzőkönyv kapcsolódik, amelyek egy kivételével (12. jegyzőkönyv) a magyar jogrendszer részét képezik és törvényekkel kerültek hazánkban is kihirdetésre.

<sup>41</sup> Sziklay Júlia, Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása, doktori értekezés. Letöltés: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/sziklay-julia/sziklay-julia-vedes-ertekezes.pdf>

<sup>42</sup> Grád András, A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kért jogorvoslatok kézikönyve, A Strasbourg Bt. Kiadása, Bp., 2005, 373.o.

<sup>43</sup> Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

<sup>44</sup> Lásd, a fejezet további alfejezeteit.

<sup>45</sup> Szabó Máté-Lux Ágnes-Sziklay Júlia, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete - különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, 2011. 68-96. o.

<sup>46</sup> Case of K.M.C. v. Hungary (Application no. 19554/11). 2012. július 10.

<sup>47</sup> Lásd: <http://www.ekint.org/fuggetlen-igazsagszolgaltatas/2012-07-24/a-biroi-fuggetlensegert>

diszkrimináció tilalmába ütközést állapított meg.<sup>48</sup> Az adatvédelmi biztos hivatalának megszüntetése hasonlatos Baka András Legfelsőbb Bírósági elnökének korábbi ügyével.<sup>49</sup> Baka András a Legfelsőbb Bíróság elnökének 2009-ben választotta az Országgyűlés hat évre. Megbízata azonban az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései alapján már 2012. január 1-jén, tehát három és fél évvel mandátumának lejárta előtt megszűnt – a magyar közjogi változások okán -, ugyanis az új Alaptörvényben a Legfelsőbb Bíróság jogutódja a Kúria lett. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) határozatában kimondta: Baka András megbízatásának idő előtti megszüntetése sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, mert a megbízatását megszüntető döntés ellen nem állt rendelkezésre jogorvoslat. Az EJEB kifejtette továbbá: Baka András megbízatását valójában az egyes jogalkotási lépéseket kritizáló véleménye miatt szüntették meg, nem a Legfelsőbb Bíróságot érintő átszervezés miatt. Így sérült Baka András véleménynyilvánításához való joga is.<sup>50</sup> Baka Andrásához hasonlóan Jóri András adatvédelmi biztos is pert indított a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság előtt. Ügye egybeesik Baka András perével, Jóri András fő sérelme szintén a mandátuma idő előtti megszüntetése volt, hivatali idejének félidejében. Azonban Jóri esetében, a később részletesen ismertetett Európai Unió Bíróságának kötelezettségzegést megállapító határozata fordulatot hozott, ugyanis a peresztes magyar fél, hogy megkímélje magát a strasbourgi elmarasztaló ítélettől is, peren kívül megegyezett a volt adatvédelmi biztos kártérítéséről. Ennek részletes ismertetésére e fejezet végén vállalkozunk.

Egyik markáns szakmai álláspont szerint az ombudsman és az adatvédelmi hatóság függetlenségének megítélésénél a bírói függetlenséget kell kiindulópontnak tekinteni. Ebben az esetben minden olyan megoldás, amely az ombudsman, vagy vizsgálódásunk szempontjából, az adatvédelmi ombudsman hatalommegosztásban elfoglalt helyét – tehát mint önálló hatalmi tényezőt – megkérdőjelezi, az ellentmond a bírói függetlenség elvével, amely egyenlő távolságot biztosít a többi hatalmi ágtól. „A függetlenség fogalma hazai vonatkozásban a bírói függetlenségből kiindulva eleve két összefüggő, de nem feltétlenül együtt jelentkező szinten vizsgálható: személyi és szervezeti szinten. A bírói függetlenség nyilvánvalóan nem pusztán és nem elsősorban azért irányadó az ombudsmani intézmény vizsgálata során, mert hasonló a jogkörük a közigazgatás ellenőrzése során. Sokkal inkább azért, mert (..) a bíróságok esetén a függetlenség az eljárás kikerülhetetlen feltétele (..) az ombudsmanok esetében viszont a függetlenséget az Európa Tanács sorolja fel az alapvető kritériumok között. E kritérium leírását így a hagyományos bírói függetlenség jelentősen megkönnyíti.”<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Megjegyezzük, hogy a magyar bírák kényszernyugdíjazása ügyében Magyarországot kötelezettségzegési eljárásban elmarasztalta az Európai Bíróság C-286/12. sz. ügyben, a 2000/78/EK irányelv 2. cikk és a 6. cikk (1) bekezdése megsértése miatt 2012. november 6-án.

<sup>49</sup> Baka András perét, továbbá a bírák kényszernyugdíjazásának luxemburgi és stasbourgi perét Halmai Gábor tanulmányában feldolgozza. Halmai, *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges*, in *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence* (eds., Fernanda and Davis), Cambridge University Press, 2017. Letöltés: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2985219](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2985219)

<sup>50</sup> *Baka v. Hungary*. 2014. május 27. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-144139"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>51</sup> Varga Zs. András, *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel, 2004. 38.o. Ugyanakkor Varga érve, mellyel egyetérték, ellentmond korábban tárgyalt megállapításaival, miszerint az ombudsman függetlenségének nem szükségszerű feltétele a parlamenti választás. A mi érvelésünkben a parlamenti választás összefügg a hatalommegosztásban elfoglalt hellyel és a függetlenséggel. Varga utal Fűrész Klára kötetére: *Bírói függetlenség*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989. 15.o. A kérdést érinti még: Forgács Nóra, *A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai és fogalmi bizonytalansága a magyar alkotmányos gyakorlatban és az európai joggyakorlatban*. *Európai Jog*, 2015/2.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság többször foglalkozott a bírói függetlenség kérdésével. A Niedbala kontra Lengyelország ügyben (2000) megállapította, hogy a „bírói jogkörnek” számos feltételt ki kell elégítenie, az ilyen tisztséget betöltő személynek „függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól és a pártoktól.”<sup>52</sup>

#### **IV. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a „függetlenség” általános megítélésével összefüggésben**

Az Európai Unió közösségi Bírósága is állást foglalt a bírói függetlenség kérdésében. Vizsgálódásunk szempontjából kiemelkedő jelentőségű a Görög Versenybizottság (Epitropi Antagonismou) előzetes döntéshozatal iránti indítványa.<sup>53</sup> A határozat szerint annak törvényi garantálása, hogy adott független hatóság tagjai „kizárólag a törvény és személyes meggyőződésük alapján járnak el”, nem biztosítja önmagában a valódi függetlenség megvalósulását. A Versenybizottság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett a közösségi Bíróság elé.<sup>54</sup> Elsőként a kérelem elfogadhatóságáról kellett döntenie, ami attól függ, hogy a Görög Versenybizottság bíróságnak minősül-e, és így jogosult-e előzetes döntéshozatali iránti kérelmet terjesztetni az Európai Bírósághoz. A határozat értelmében a luxemburgi Bíróság annak megítélésére, hogy egy szervezet bírósági jellegű-e, bizonyos tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e. Álláspontunk szerint ezen feltételek- az eljárást kontradiktórius jellegét kivéve – igazak bármely független hatóságra. A luxemburgi Európai Bíróság álláspontja szerint a Görög Versenybizottság nem bírósági szerv. „E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy az Epitropi Antagonismou a gazdasági miniszter felügyelete alatt áll. Az ilyen felügyeleti jogkör megléte ugyanis arra utal, hogy a miniszter bizonyos korlátok között jogosult az Epitropi Antagonismou által hozott határozatok törvényességét ellenőrizni.” Ezenkívül bár a Versenybizottság tagjai személyi és szervezeti függetlenséget élveznek, és kötelezettségeik ellátása során kizárólag a törvény és személyes meggyőződésük alapján járnak el, nem hagyható figyelmen kívül az, hogy nincsenek különösebb biztosítékok a visszahívásukkal vagy a megbízatásuk megszüntetésével kapcsolatosan. Így úgy tűnik, hogy ez a rendszer nem nyújt hatékony

---

<sup>52</sup> Az ügy alapja, hogy a kérelmező, Maciej Niedbala, előzetes letartóztatását nem bíróság, hanem ügyész rendelte el. Lásd: Eur. Court H. R., Case of Niedbala v. Poland, judgment of 4 July 2000.

<sup>53</sup> Syfait és társai, C-53/03. számú ügy. Érdemes megemlíteni az ügy előzményét Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH versus Bundesbaugesellschaft Berlin mbH [C-54/96] ügyet.

<sup>54</sup> A Versenybizottság kérdése pontosan az, hogy egy erőfölényben lévő (gyógyszeripari) vállalkozás megtagadhatja-e, a nagykereskedők által leadott teljes rendelés teljesítését a termékei vonatkozásában folyó párhuzamos kereskedelem korlátozása érdekében. Tehát a gyógyszeripari vállalkozás megtagadhatja-e, illetve milyen esetben tagadhatja meg, megrendelések teljesítését.

biztosítékot a Versenybizottság „tagjaira a végrehajtó hatalom által gyakorolt esetleges jogellenes beavatkozás vagy nyomás ellen.”<sup>55</sup>

A függetlenség értelmezéséhez hozzájárult Rothley and Others v Parliament [C-167/02] ügy, ahol az Európai Parlament hetven képviselője sérelmezte, hogy az újonnan felállított Csalás Ellenes Ügynökség (francia rövidítéssel: OLAF) belső vizsgálat alá vonhatja a parlamenti képviselőket, különösen a függetlenségük sérelmét látták a parlamenti képviselők sérthetlenségét szabályozó Protocol 9. cikke értelmében, miszerint „a parlament tagjai nem vethetők alá semmilyen vizsgálatnak, eljárásnak vagy jogi eljárásnak a kifejtett véleményük, szavazatuk vagy hivatali működésükkel összefüggésben.” Hasonlóan, szervezeti és személyi függetlenséget (is) érint az ügyvédi titoktartás és a pénzmosás elleni küzdelem konfliktusa.<sup>56</sup> Az Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai kontra Conseil des ministres [C-305/05. sz.] ügyben a Bíróság hatályában fenntartotta a pénzmosás elleni rendelkezéseket, annak ellenére, hogy az ügyvédet terhelő együttműködési kötelezettség a hatóságokkal<sup>57</sup> a Bíróság szerint is összefügg az ügyvédi hivatás függetlenségével.

A Bizottság kontra Európai Központi Bank [(EKB), C-11/00. sz.] ügyben a Központi Bank kifejti, hogy az Európai Csalásellenes Ügynökség, az OLAF feljogosítása az EKB szervezetén belüli *belső vizsgálatok* lefolytatására sértene függetlenségét, mivel e hatáskör gyakorlása, illetve az ezzel való egyszerű fenyegetés is nyomást gyakorolhat a Központi Bank Igazgatóságának tagjaira, veszélyeztetve függetlenségüket a döntéshozatal során. Bár az EKB tisztában van azzal, hogy „rendkívül elenyésző” annak az esélye, hogy ilyen nyomásgyakorlásra bármikor sor kerülhetne, illetve hogy ez az EKB-n belüli döntéshozatalra bármilyen hatással lehetne, mégis úgy ítéli meg<sup>58</sup> [..], minden olyan helyzetet el kell kerülni, amely – akár formai szempontból, akár a látszat okán – aggodalmat kelthet amiatt, hogy az OLAF hatásköre esetleg lehetővé teheti a Bizottság számára az EKB befolyásolását.<sup>59</sup> A közösségi Bíróság nem osztotta az Európai Központi Bank aggodalmait. „Le kell szögezni [..], hogy az EKB jogi személyiséggel, saját forrásokkal és költségvetéssel, valamint saját döntéshozó szervekkel rendelkezik, fel van ruházva a feladatainak ellátásához szükséges kiváltságokkal és mentességekkel, továbbá hogy kizárólag a Bíróság mentheti fel hivatalából [..] az EKB Igazgatóságának tagjait. Ezen tényezők tovább

---

<sup>55</sup> Ezenfelül a Versenybizottság mint döntéshozó szerv olyan szervezeti kapcsolatot mutat a vizsgálati feladatot ellátó titkárságával, amelynek a javaslata alapján hozza a döntéseit, hogy a Bizottság nem tekinthető egyértelműen különálló harmadik félnek attól a közigazgatási szervtől, amely a feladatai miatt valamelyik féllel egy oldalon állhat a versenyjogi eljárásban.

<sup>56</sup> A titok az ügyvédi szakmához szorosan hozzátartozik. Szerepel minden szakmai etikai kódexben, a CCBE által elfogadott, európai szakmai etikai kódex mintájára, amely a szakmai titoktartásról szóló 2. cikkének (3) bekezdésében kimondja, hogy „az ügyvéd hivatásának velejárója, hogy ügyfele titkainak letéteményese, és bizalmas közlések címzettje. A titoktartás biztosítása nélkül nem lehet szó bizalomról. A titoktartás ezért az ügyvéd alapvető és elsődleges joga és kötelessége.” A szakmai titoktartás szabálya ilyen szempontból a szakmai etika körébe tartozó titoktartási kötelezettségnek tekintendő. Lásd: főtanácsnoki indítvány C-305/05. sz. ügyben.

<sup>57</sup> A pénzmosás elleni küzdelemben.

<sup>58</sup> A bizonytalan pénzpiacok teljes bizalma megóvásának érdekében szükséges.

<sup>59</sup> Az EKB ebből a szempontból hangsúlyozza, hogy az OLAF a Bizottság egyik belső szolgálata marad, megőrízve a Bizottsággal meglévő egyes, különösen a költségvetést érintő kapcsolatokat, ráadásul személyzetének – akik az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata hatálya alá tartoznak – szakmai előmenetele a Bizottságtól függ. Ítélet 120. pont.

erősítik<sup>60</sup> [...] a függetlenséget.” Az a tény, hogy a Központi Bank szempontjából külső szerv kapott a közösségi jogalkotótól vizsgálati jogkört, önmagában nem sérti az EKB függetlenségét.<sup>61</sup>

A magyar adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetéséről szóló bírósági ítéletnek két kifejezetten adatvédelmi tárgyú előzménye van. Az első, az Európai Unió Bírósága Németország kontra Bizottság (2010) ügy<sup>62</sup> volt, ahol a Bíróság kifejtette, hogy a kereset megalapozottsága a 95/46/EK Irányelvben foglalt „függetlenség” értelmezésétől függ. A közösségi Bíróság álláspontja szerint, az Irányelv szövegezésében egy hatóság esetében a „függetlenség” kifejezés „olyan jogállást jelöl, amely biztosítja az érintett szerv számára, hogy teljesen szabadon, utasításoktól és nyomásgyakorlástól mentesen működhessen [...] semmi nem utal arra, hogy a függetlenség követelménye kizárólag az ellenőrző hatóságok és az ellenőrzésük alatt álló szervek közötti kapcsolatra vonatkozik. Ellenkezőleg, a 'függetlenség' fogalmát a 'teljes' melléknév erősíti, ami az ellenőrző hatóságon kívüli bármilyen, közvetlen vagy közvetett befolyástól mentes döntéshozatali jogkört jelent.” Ezzel a Bíróság leszögezte, hogy a funkcionális függetlenséget nem tartja elégséges feltételnek az adatvédelmi hatóság tekintetében. Hangsúlyozandó, hogy „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbiek független módon láthassák el feladatkörüket. Egyrészt, amint azt a Bizottság kifejtette, itt szó lehet e hatóságoknak az őket felügyelő hatóságok döntéshozatali gyakorlatához való 'idő előtti igazodásáról.' Másrészt a magánélethez való jog őrzőjének szerepe, amit az említett hatóságok betöltenek, megköveteli, hogy határozataik, így ők maguk is, mentesek legyenek a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is”.

A 95/46/EK Irányelv 28. cikkében szereplő ellenőrző hatóságok a közösségi Bíróság szerint „az alapvető jogok és szabadságok őrzői.” A Bíróság az Irányelv célját is figyelembe vette, amikor a meglévő védelmi szint emelése mellett érvelt: „A személyes adatok szabad áramlása [...] nem sértheti a magánélethez való – különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkében [...], valamint a közösségi jog általános elveiben elismerést nyert – jogot. [...]”<sup>63</sup> Ezért, amint az különösen a 95/46/EK Irányelv (10) preambulumbekzdéséből és 1. cikkéből kitűnik, annak célja többek között nem a meglévő nemzeti jogszabályok által nyújtott védelem szintjének csökkenése, hanem ellenkezőleg, a Közösségen belül az alapvető jogok és szabadságok védelmének biztosítása a

---

<sup>60</sup>Az EK 108. cikk által biztosított függetlenségét.

<sup>61</sup> Az EKB helyzete ebből a szempontból az Európai Befektetési Bankéhoz hasonlítható, amely vonatkozásában a Bíróság kimondta, hogy az Európai Befektetési Bank működési és intézményi autonómiájának elismerése nem eredményezi sem a Közösségektől való teljes elkülönülést, sem a közösségi jog szabályainak hatálya alóli mentességet. Lásd: A 85/86. sz., Bizottság kontra EBB ügyben 1988. március 3-án hozott ítélet [EBHT 1988., 1281. o.] és a C-370/89. sz., SGEEM és Etroy kontra EBB ügyben 1992. december 2-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-6211. o.].

<sup>62</sup> A C 518/07. sz. ügyben hozott ítélet (2010). Az Európai Unió Bizottsága 2008-ban azért indított kötelezettségszegési eljárást a Német Szövetségi Köztársaság ellen, mert úgy vélte, hogy az uniós joggal összeegyeztethetetlen a nem állami szektorban a személyes adatok kezelését ellenőrző hatóságok állami felügyelet alá vonása. Az Európai Bizottság 2008 – ban annak megállapítását kérte a luxemburgi Bíróságtól, 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. A Bizottság oldalán beavatkozóként csatlakozott az Európai Adatvédelmi Biztos.

<sup>63</sup> Lásd e tekintetben az EJEB, 2000. február 16-i Amman kontra Svájc ítélet, Ítéletek és határozatok tára 2000-II, 69. és 80. §-át és a 2000. május 4-i Rotaru kontra Románia ítélet, Ítéletek és határozatok tára 2000-V, 43. és 46. §-át. Az Európai Bíróság alapjogi jogértelmezéséről lásd: Varjú Márton, jogértelmezés és kontextus: az Európai Bíróság újabb alapjogi ítélezési gyakorlata. Fundamentum, 2016/1.

személyes adatok kezelése érdekében.”<sup>64</sup> A Bíróság így folytatja: „A nemzeti ellenőrző hatóságok függetlensége garantálásának célja a személyes adatok kezelése során az egyének védelmére vonatkozó rendelkezések tiszteletben tartásának ellenőrzése hatékonyságának és megbízhatóságának biztosítása, és e függetlenséget e célkitűzés fényében kell értelmezni. A [függetlenség] előírására nem azért került sor, hogy különleges jogállást biztosítson e hatóságoknak, valamint azok alkalmazottainak, hanem a határozataik által érintett személyek és szervezetek védelmének megerősítése érdekében. Ebből következik, hogy feladataik gyakorlása során az ellenőrző hatóságoknak objektíven és pártatlanul kell eljárniuk. Ezért minden külső befolyástól mentesnek kell lenniük, ideértve az állam vagy a tartományok által gyakorolt közvetlen vagy közvetett befolyást is, nemcsak az ellenőrzött szervezetek általi befolyást.” A luxemburgi Bíróság szerint e függetlenség nemcsak az ellenőrzött szervezetek által gyakorolt bármilyen befolyást zár ki, hanem bármilyen összefonódást vagy más, akár közvetlen, akár *közvetett* külső befolyást is, amely akadályozhatná az említett hatóságoknak a magánélet védelméhez való alapvető jog és a személyes adatok szabad áramlása közötti helyes egyensúly létrehozásában álló feladatai teljesítését.<sup>65</sup>

A Bíróság ítéletében foglalkozott azzal is, hogy Németország szerint az említett függetlenség tág értelmezése ellentétes volna különösen a demokrácia elvével. Az NSZK több utalást is tesz itt a közösségi jog és a belső jog viszonyára, azt vizsgálva, hogy a tagállamoknak joguk van saját adatvédelmi hatóságaikat a belső joguk alapján meghatározni. E tekintetben a luxemburgi Bíróság arra emlékeztet, hogy „a demokrácia elve a közösségi jogrendbe tartozik, és azt az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdése kifejezetten, 'mint Európai Unió egyik alapját' említi. Mint a tagállamok közös alapelveinek egyike, tekintettel kell rá lenni a másodlagos jog olyan rendelkezéseinek értelmezése során, mint például a 95/46/EK irányelv 28. cikke. [...]” A Bíróság végül hangsúlyozta, hogy „amint már kifejtésre került, az ellenőrző hatóságok függetlensége, abban az értelemben, hogy mentesnek kell lenniük a döntéseiket irányítani képes bármilyen külső befolyástól, lényeges elem a 95/46/EK irányelv célkitűzéseire tekintettel [...]”

A magyar adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetéséről szóló határozat másik fontos előzménye az Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság (C 614/10.) sz. ügyben hozott ítélet. A C 614/10. sz. ügyben az Európai Bizottság annak megállapítását kérte az Európai Unió Bíróságától, hogy az Osztrák Köztársaság, mivel nem alkotta meg a szükséges rendelkezéseket, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatósága, a Datenschutzkommission (adatvédelmi bizottság, a továbbiakban: DSK) megfeleljen a hatósággal szemben támasztott függetlenség követelménynek, ezért Ausztria nem teljesítette a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének

---

<sup>64</sup> Lásd e vonatkozásban az Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 70. pontját, valamint a C-73/07. sz., Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-9831. o.] 52. pontját.

<sup>65</sup> Meg szeretnénk jegyezni, hogy az ügy megítéléséhez tartozik, hogy a német jog különbséget tesz a személyes adatok védelme során aszerint, hogy az adatkezelést állami szervek végzik e, vagy sem. Az NSZK-ban eltérő hatóságok felügyelik ugyanis az adatvédelmi rendelkezések betartását az állami szervek, illetve a nem állami szervek és a piaci versenyben részt vevő közjogi vállalkozások (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) esetén. A személyes adatok állami szervek általi kezelését szövetségi szinten az adatvédelemért és az információs szabadságért felelős szövetségi megbízott (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), tartományi szinten pedig a tartományi adatvédelmi megbízottak (Landesdatenschutzbeauftragte) ellenőrzik. Valamennyi megbízott csak saját parlamentjének felel, és minden ellenőrzéstől, utasítástól vagy más befolyástól mentesen működik. A személyes adatoknak a nem állami szektorban történő kezelését ellenőrző hatóságok felépítése viszont tartományonként változó. A tartományi szabályozások közös sajátossága azonban, hogy e hatóságokat kifejezetten állami felügyeletnek vetik alá.

védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 95/46/EK irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit. A Bizottság és a Bizottság oldalán beavatkozó Európai Adatvédelmi Biztos azzal érvelt, hogy az Osztrák Köztársaság helytelenül ültette át a 95/46/EK irányelv rendelkezéseit, mert a hatályos nemzeti szabályozás nem teszi lehetővé a DSK számára, hogy a feladatai ellátása során „teljes függetlenségben” járjon el. Különösen sérelmes, hogy a hatályos szabályozás szerint a DSK ügyvezetőjének mindig a szövetségi kancellária egyik köztisztviselőjének kell lennie. Ennek következtében a DSK előtt folyamatban lévő valamennyi ügy intézését ténylegesen egy szövetségi köztisztviselő irányítja, akit továbbra is kötnek a munkáltatója utasításai. Másodszor, a Bizottság és az Európai Adatvédelmi Biztos azt állította, hogy a DSK hivatala strukturális értelemben a szövetségi kancellária szervezeti egységei közé tartozik. Ebből következően a DSK sem szervezeti, sem anyagi értelemben nem független a végrehajtó hatalomtól, a DSK hivatalának valamennyi alkalmazottja a szövetségi kancellária alá tartozik. A közösségi Bíróság megállapította, hogy természetes személyek személyes adataik kezelése független hatóság által, az elsődleges uniós jogból, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ 16. cikk (2) bekezdéséből is következik.

Az ítélet utal rá, hogy az EUB a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítéletében már kimondta,<sup>66</sup> hogy a 95/46/EK Irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő „teljes függetlenségben” fordulatot 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.<sup>67</sup> A Bíróság ugyanebben az ítéletben kifejtette,<sup>68</sup> hogy az említett hatóságoknak védelmet kell élvezniük minden olyan – akár közvetlen, akár közvetett– külső befolyástól, amely hatással *lehetne* határozataikra. Az a körülmény ugyan, hogy a DSK funkcionális függetlenséget élvez, mivel rá vonatkozó törvény értelmében „a tagjai függetlenek, és feladatkörük ellátása során senkitől nem fogadhatnak el utasítást”, szükséges feltétele annak, hogy az említett hatóság megfeleljen a 95/46/EK Irányelv 28. cikke értelmében vett függetlenség követelményének. Mindazonáltal, ellentétben az Osztrák Köztársaság állításával, az ilyen funkcionális *függetlenség önmagában nem elegendő* ahhoz, hogy az említett felügyelő hatóság védve legyen bármilyen külső befolyástól. A 95/46/EK irányelv 28. cikkében előírt függetlenség ugyanis nem kizárólag az utasításokban megnyilvánuló közvetlen befolyás kizárására irányul, hanem – „minden olyan közvetett befolyás kizárására is, amely hatással lehetne a felügyelő hatóság határozataira.”

Összegzésként elmondható, hogy az EEJB, az EUB gyakorlatából megállapíthatóak a szervezeti és személyi függetlenség kritériumrendszerének egyes elemei, ezekből és az alkotmányjogi szakirodalomból levonható a következtetés: a függetlenségnek több szintje különíthető el, mert a függetlenség összes kritériuma (teljessége) nincs jelen. Az elvárható minimum követelmény, hogy

---

<sup>66</sup> Lásd: ítélet 30. pont.

<sup>67</sup> A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítéletből kitűnik, hogy a 95/46/EK irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő „teljes függetlenségben” kifejezést önállóan, és ebből következően az EUMSZ 267. cikktől függetlenül, magának a 95/46/EK irányelv említett rendelkezésének szövege, valamint az irányelv céljai és rendszere alapján kell értelmezni. (Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 17. és 29. pontját).

<sup>68</sup> Ján Mazák főtanácsnoki indítványában (ismertetés napja: 2012. július 3) leszögezi: „a Bíróság a „teljes függetlenségben” kifejezés értelmezését nem az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróság függetlenségével kapcsolatos szempontokra alapítja. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a Bíróság a felügyelő hatóságok függetlenségét az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságok függetlenségéhez képest önállóan tekinti”.

- a civil szervezetek függetlenek legyenek a végrehajtó hatalomtól;
- a bíróságoknál elvárható a „teljes függetlenség” elve;
- az autonóm igazgatási vagy szabályozási szerveknél elvárható minimum, hogy a végrehajtó hatalmon belüli hierarchiától elválasztva működjenek;
- a jogvédő szerveknél a párizsi elvek betartása követelhető meg.

Következtetésképpen, az alábbi klasszifikáció indokolt (civil szervezeteknél, bíróságnál, autonóm államigazgatási szervnél, illetve jogvédő szervezetnél), amely megalapozza ezen szervek pártatlan eljárását. A a függetlenség lehet:<sup>69</sup>

a.) funkcionális (a szervezet hatáskörében önálló, ez kizárja- egyebek mellett – önmaga tevékenységének ellenőrzését)<sup>70</sup>

b.) szervezeti (ideértve a kinevezési és felmentési szabályokat, az utasítási jog gyakorlását, saját (beosztott) tisztségviselőket és a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét)<sup>71</sup>

c.) anyagi (a szerv saját költségvetésének a meghatározásához való jog (beterjesztési jog, átcsoportosítás tilalma, saját bevételei feletti rendelkezés joga - például. eljárási díjakból vagy bírságokból adódóan.)<sup>72</sup>

d) személyes (A felügyelő hatóságok tagjai kötelesek tartózkodni a feladatkörükkel összeférhetetlen cselekményektől, valamint hivatali idejük alatt nem vállalhatnak más szakmai tevékenységet. Hivatali idejük leteltét követően is a kinevezések és előnyök elfogadása tekintetében feddhetetlenül és tartózkodóan kötelesek eljárni.)<sup>73</sup>

## V. Az adatvédelmi hatóság függetlensége az Európai Alapjogi Ügynökség gyakorlatában

<sup>69</sup> Lásd: Forgács Nóra, A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai és fogalmi bizonytalansága a magyar alkotmányos gyakorlatban és az európai joggyakorlatban. Európai Jog, 2015/2. Lásd még: Soós Andrea Klára, Az adatvédelmi hatóságok „teljes függetlensége”: az Európai Unió Bíróságának gyakorlata. Infokommunikáció és Jog 2012. 5–6. sz. 222. o.

<sup>70</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelettervezete, a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. (Általános Adatvédelmi Rendelet, röviden: Adatvédelmi Rendelet tervezet). Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (1)–(2) bek.

<sup>71</sup> Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (6) bek.; Adatvédelmi Rendelet tervezet 48. cikk (1) bek.; Adatvédelmi rendelet tervezet 49. cikk (d); Adatvédelmi Rendelet tervezet 48. cikk (2)–(3) bek.

<sup>72</sup> Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (7) bek.

<sup>73</sup> Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (3)–(4) bek.

2010-ben az Európai Alapjogi Ügynökség<sup>74</sup> összefoglaló jelentést készített, „Adatvédelem az Európai Unióban: a nemzeti adatvédelmi hatóságok szerepe címmel”.<sup>75</sup> A jelentés külön fejezete foglalkozik a nemzeti adatvédelmi hatóságok függetlenségével.<sup>76</sup> 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 fenn<sup>77</sup> A „függetlenség garanciája”, az Alapjogi Ügynökség szerint, „elsősorban a hatóság kinevezése és az elmozdításának” eljárási szabályaival függ össze.<sup>78</sup> 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 ágat 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 befolyásolással 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

---

<sup>74</sup> Az Európai Alapjogi Ügynökség [The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)] az Európai Unió decentralizált ügynöksége. Az Alapjogi Ügynökség segít biztosítani az Európai Unió tagállamaiban az alapjogok érvényesülését.

<sup>75</sup> Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities. (továbbiakban: Jelentés). Letöltés: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/815-Data-protection\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/815-Data-protection_en.pdf)

<sup>76</sup> Jelentés, 19.o.

<sup>77</sup> „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.”

<sup>78</sup> „The guarantee of independence is, in fact, primarily assured by the procedure of nomination and removal of the officers of the Data Protection Authorities.”

a magyar Alaptörvény sem az új adatvédelmi hatóságról szóló Infotv. nem biztosít lehetőséget az adatvédelmi hatóság számára, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, annak ellenére, hogy az adatvédelmi biztosnak ezen jogosultságát a korábbi szabályozás garantálta.

## VI. A magyar adatvédelmi biztos az európai joggyakorlatban

### III. VI. 1. Előzmények, közjogi változások a nemzeti jogban Magyarországon

Mint az intézménytörténeti részben rámutattunk, 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 információszabadságot.<sup>79</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye szintén ezen a napon foglaltatott alkotmányunkba.<sup>80</sup> Hosszas előkészítés után, 1992. XI. 17-én elfogadták 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 köztisztviselőnek örvendenek.”<sup>81</sup> Ahogy korábban rámutattunk, az ombudsmanok munkáját (feladatait és hatáskörét részletesen szabályozó) ombudsmani törvényt a parlamentnek csak egy év múlva, 1993-ban sikerült elfogadnia.<sup>82</sup>

A magyar Országgyűlés 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.)<sup>83</sup> 16. cikke kimondja, hogy „a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.” Az új alkotmányszöveg az adatvédelmi biztos intézményéről már nem rendelkezik.<sup>84</sup> 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.).

<sup>79</sup> Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995-96. ABI. Budapest, 1997.10.o.

<sup>80</sup> Haraszi Katalin tanulmányában részletesen bemutatja az intézménytörténetet. Lásd: HARASZI M. Katalin: A lelkiismereti és vallásszabadság az általános ombudsman vizsgálatának tükrében. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>

<sup>81</sup> Avtv. 23. § (1) bekezdése [közlönyállapot].

<sup>82</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.). Az Obtv. rendelkezései valamennyi országgyűlési biztos számára irányadóak.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> Az Alaptörvény 30. cikke már nem biztosít önálló közjogi státuszt a nemzeti és etnikai kisebbségek biztosának sem a jövő nemzedék országgyűlési biztosának.

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 tíz év<sup>85</sup> szakmai tapasztalattal rendelkeznek, vagy e területek valamelyikén tudományos fokozatot szereztek” [Infotv.40. § (1) bekezdése].

A NAIH megalakulása intézménytörténetének a később részletesen ismertetett adatvédelmi hatóság függetlenségének megítélése szempontjából lesz jelentősége. Az (új) Infotv. Miniszteri 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 mindeztáig 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 nyilvánosságpárti megközelítés, amelyet a közérdekű adatok megismerhetősége kapcsán alkalmaz [..]”. Felmerül a kérdés, hogy, amennyiben az Infotv. Indokolása helytálló, akkor 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*<sup>86</sup> ezzel az említett alapjogok ellenőrzésére hivatott szerv függetlenségét. Az adatvédelmi biztosi intézményt ugyanis az Alkotmány kifejezetten nem szabályozta, ellentétben az állampolgári jogok országgyűlési biztosaival és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak felügyeletével megbízott országgyűlési biztossal”.<sup>87</sup> A jogalkotó így kívánta tehát alkotmányos szintre emelni az adatvédelem ügyét. Csakhogy, álláspontunk szerint, az előterjesztőnek az adatvédelmi biztos helyzete iránti aggodalmát *orvosolta volna az a kézenfekvő megoldás* is, hogy az Alaptörvényben – pótolva a korábbi mulasztást – kodifikálják az adatvédelmi biztos közbizalmi helyét. Feleslegesnek tűnik ezért magas költségen új hatóságot létrehozni. A második érv a miniszteri indokolás szerint, hogy „időszerű az információs önrendelkezési jogról, valamint az információszabadságról új törvényt alkotni”. Mivel annak okát, hogy mennyiben időszerűtlen a korábbi

---

<sup>85</sup> A 10 éves gyakorlatot a 2012. évi XXV. törvény 4. § (1) bekezdése vezette be a korábbi öt év helyett.

<sup>86</sup> Kiemelés tőlem, Fn.

<sup>87</sup> Lásd: Infotv. Miniszteri Indokolása, Általános Indokolás.

Avtv. rendelkezése a jogalkotó nem fejt ki, (ezt kifejezetten elmulasztotta meghatározni), ezért ezzel a kérdéssel érdemben nem tudunk foglalkozni. Meg kell azonban jegyezni, hogy a korábbi adatvédelmi törvény (Avtv.) mindenben megfelelt a jogterületet irányító 95/46/EK<sup>88</sup> adatvédelmi irányelv követelményeinek.<sup>89</sup> 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 (jól működő független adatvédelmi) ombudsman intézmény, hiszen számos európai országban találunk – ahogy korábban ezt kifejtettük – a korábbi magyar adatvédelmi biztoshoz hasonló független intézmény. 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: aggályos az a felfogás, hogy az „alaptörvény koncepciójába” olyan megoldás illeszkedik csak, amely az adatvédelmi hatóságot a közigazgatás részének tekinti. 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”.<sup>90</sup> Annak azonban nem volt közjogi akadálya, hogy az információs kihívásokra a jogalkotó azt a választ adja, hogy megerősíti a hivatalban lévő adatvédelmi ombudsman ellenőrzési jogosítványait és esetlegesen bővíti annak hatósági jogköreit. Ez a megoldás ésszerű és költséghatékony lett volna valamint komform a 2018 májusától hatályos új Általános Adatvédelmi Rendelettel.<sup>91</sup> Megjegyezzük, hogy az adatvédelmi biztos intézményének fennállása alatt három hivatalban lévő ombudsman működött.<sup>92</sup> Az adatvédelmi biztos fellépésének, szankciórendszerének természetét a három adatvédelmi biztos eltérően ítélte meg. A klasszikus ombudsmani felfogás közel állt az első adatvédelmi biztos munkásságához,<sup>93</sup> míg a hatósági típusú fellépéssel azonosult a második és a harmadik adatvédelmi biztos is.<sup>94</sup>

---

<sup>88</sup> 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>

<sup>89</sup> Sőt, több ponton magasabb védelmi szintet képviselt az irányelv követelményeinél. Például a sajtó adatkezelése területén.

<sup>90</sup> „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 hatalom alkotmányos korlátai. 176.o.

<sup>91</sup> az Európai Parlament és a Tanács (EU.) 2016/679 Rendelete (2016. április 27).

<sup>92</sup> Majtényi László: 1995.06.30-2001.06.30; Péterfalvi Attila: 2001.12.12 - 2007.12.11; Jóri András: 2008.09.29. - 2011. 12.31.

<sup>93</sup> Az ombudsman „csak tanácsot ad, véleményt nyilvánít, figyelmeztet” MAJTÉNYI László: *Ombudsman, állampolgári jogok biztosa*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 26. Lásd még: MAJTÉNYI László: Az adatvédelmi ombudsman – az adatvédelmi törvényhozás. *Magyar Közigazgatás*, 1990/8.

<sup>94</sup> 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

Összefoglalva tehát, kétséges, hogy milyen valós jogpolitikai okok vezettek a korábbi adatvédelmi törvény (Avtv.) hatályon kívül helyezéséhez és egy új adatvédelmi hatóság felállításához.<sup>95</sup> Törvényes akadálya nem volt annak sem, hogy – a jogalkotó erre irányuló szándéka esetén, követve több európai ország joggyakorlatát<sup>96</sup> – a meglévő adatvédelmi biztosi intézményhez telepítsen kikényszeríthető, hatósági jogköröket is.<sup>97</sup> 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.<sup>98</sup>

Ugyanakkor elismerjük, hogy 2018 májusától az Általános Adatvédelmi Rendelet hatályba lépésével a helyzet sok szempontból megváltozik. A Rendelet ugyanis széles körben teszi lehetővé az adatvédelmi hatóság eljárásaiban a jogorvoslati jogot, ez pedig az eljárásokat mindenképpen hatósági irányba tolja.<sup>99</sup> Ugyanakkor ezt 2012-ben az alkotmányozó nem tudta és nem is tudhatta.<sup>100</sup> Másrészt, még az Általános Adatvédelmi Rendelet hatálya mellett is lenne mód a korábbi ombudsmani rendszer fenntartására, azt nem zárja ki a GDPR.<sup>101</sup> Ahogy a Velencei Bizottság – később tárgyalandó – 672 / 2012. CDL-AD(2012)023. számú jelentésében fogalmaz: az, hogy az adatvédelmi hatóság fel van-e ruházva kellő erőforrásokkal, az végső soron a döntéshozó politikai szereplők akaratán múlik. Semmi nem gátolja őket, hogy „felruházzák az ombudsmant mindazokkal a forrásokkal, amelyek a feladatai ellátásához szükségesek.”<sup>102</sup>

### III.VI. A magyar adatvédelmi biztos az európai joggyakorlatban

---

intézményéről. *Fundamentum*, 2010/2. 20-29.o.; „A hatósági jogkorok kérdéséhez: (...) 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.

<sup>95</sup> Túl azon, hogy a döntés következtében a hivatalban lévő adatvédelmi biztos elvesztette mandátumát.

<sup>96</sup> A volt kelet-európai országok között ezt a modellt erősíti legjellemzőbb módon Szlovénia. <http://www.ip-rs.si/index.php?id=325>.

<sup>97</sup> A hatósági jogköröket a korábbi Avtv. is ismerte szűk körben. A fejezet korábbi részében ezt már elemeztük.

<sup>98</sup> A NAIH eljárása kívül esik vizsgálódásunkon. Meg szeretnénk jegyezni azonban egy érdekességet: a jövőben a NAIH eljárása az általános ombudsman vizsgálatának tárgya lehet. Erre utal a precedens értékű XXX számú biztosi Jelentés, amelyben az ombudsman elmarasztalja a NAIH-ot az elhúzódó ügyintézési határidők miatt.

<sup>99</sup> Nem tárgya a dolgozatnak a NAIH vizsgálata, ezért csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a NAIH – szemben a korábbi ombudsmannal – közigazgatási szerv és mint ilyen, sérelmes a jelenlegi Alaptörvény XXVI. Paragrafusára szerint is, hogy döntései ellen nincs jogorvoslat. Ezt az új GDPR orvosolni fogja, de nem változtat azon az alkotmányellenes helyzeten, hogy 2012. január 1- 2018. május 25 között nem volt jogorvoslat. Mivel a kérdés kizárólag normakontroll keretében vizsgálható, ezért figyelemre méltó az alapvető jogok biztosához érkezett beadvány, ahol kifejezetten a fenti érvet alkalmazza a panaszos (üsz:). Mivel jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítását az alapvető jogok biztosa kérheti az Alkotmánybíróságtól, az ombudsmannak észlelnie kellene az alaptörvény-ellenességet, még lehetőleg az Adatvédelmi Rendelet hatályba lépése előtt. Ez annál is inkább indokolt, mert az alaptörvény-ellenes helyzet majdnem hat éve fennáll.

<sup>100</sup> Erre nem is hivatkozik az alkotmányozó.

<sup>101</sup> General Data Protection Regulation, Általános Adatvédelmi Rendelet.

<sup>102</sup> Jelentés 29. pont.

### III..VI.2. A Velencei Bizottság álláspontja a magyar adatvédelmi biztos függetlenségéről

Az Európa Tanács Parlamentjének Ellenőrző Bizottsága<sup>103</sup> 2012. február elsején felkérte a független alkotmányjogászokból álló tanácsadó testületét, a Velencei Bizottságot,<sup>104</sup> 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 tervezetét.<sup>105</sup> A Velencei Bizottság 92. ülésén, 2012. október 12-13-án elfogadta a jelentés végső szövegét.<sup>106</sup> A Velencei Bizottság megfogalmazásában „az adatvédelmi ombudsmani intézmény átalakítása adatvédelmi hatósággá sok kritikát kapott,”<sup>107</sup> mert így a felügyelő hatóság jobban függ majd azoktól, akiket ellenőrizni hivatott.<sup>108</sup> 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.”<sup>109</sup> A hatékonysága egy „intézménynek a hozzáértésén” (kompetenciáján) és mindennek előtt az „emberi és pénzügyi erőforrásain” alapul.<sup>110</sup> A Bizottság szerint, hogy egy hatóság fel van-e ruházva kellő erőforrásokkal, az végső soron a döntéshozó politikai szereplők akaratán múlik. Semmi nem gátolja őket, hogy „felruházzák az ombudsmant mindazokkal a forrásokkal, amelyek a feladatai ellátásához szükséges.”<sup>111</sup>

A Velencei Bizottság jelentése részletesen kitér az új adatvédelmi szabályozásra: elemzi a formális függetlenség garanciáját, miszerint az új hatóság nem utasítható és feladata számára csak törvény állapíthat meg;<sup>112</sup> A törvény sokrétű, széles vizsgálati lehetőséget biztosít az adatvédelmi hatóságnak,<sup>113</sup> a stabilitás szolgálja a hatóság elnökének hosszú időtartamú (kilenc évre szóló)

---

<sup>103</sup> Az Európa Tanács tagjainak kötelezettségeit és elkötelezettségét értékelő bizottság [Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe].

<sup>104</sup> Ahogy korábban tárgyaltuk, 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.

<sup>105</sup> Melyet a magyar kormánynak is módja volt véleményezni. Az elfogadott jelentés végső szövege a magyar hatóságok észrevételeit is figyelembe veszi.

<sup>106</sup> 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)

<sup>107</sup> Jelentés 28. pont

<sup>108</sup> „[...]the new Authority seems more dependent on those it is supposed to control than the old Ombudsman.” Jelentés 36. pont

<sup>109</sup> „The Commission does not find that argument fully convincing”. Jelentés 29. pont.

<sup>110</sup> „The efficiency of an authority depends on its competencies and above all on its human and financial resources.” Jelentés 29. pont

<sup>111</sup> „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.

<sup>112</sup> 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)].

<sup>113</sup> Infotv. 52. §.

kinevezése,<sup>114</sup> a Velencei Bizottság megfelelőnek találja a hatóság elnökének elmozdítására vonatkozó szigorú szabályokat,<sup>115</sup> az elnök fizetésére vonatkozó szabályokat<sup>116</sup> és a szigorú összeférhetlenségi szabályokat.<sup>117</sup> Az Infotv. 39. § -a pedig széles költségvetési autonómiát biztosít az adatvédelmi hatóságnak.<sup>118</sup> Mindezek után a Velencei Bizottság fontosnak tartja rámutatni a „megmaradt hiányosságokra”<sup>119</sup> is. Először, az új kinevezési rendszernek köszönhetően az adatvédelmi hatóság kevésbé független mint a korábbi ombudsman.<sup>120</sup> 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 a eljárásból.<sup>121</sup> 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 Németország<sup>122</sup> (2010) – korábban tárgyalt - per megállapítására. A Velencei Bizottság jelentése hangsúlyozza, hogy az adatvédelmi hatóság elnöke hivatalvesztésének feltételeit csak azután módosította a magyar kormány, hogy ellene az Európai Unió Bizottsága kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett.<sup>123</sup> További két kritikai megjegyzése van a Velencei Bizottság jelentésének: 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. Végül, kifogás emelhető az adatvédelmi

<sup>114</sup> Infotv. 40. § (3) A köztársasági elnök a Hatóság elnökét kilenc évre nevezi ki.

<sup>115</sup> Infotv. 45. § (1)-(8) bekezdése.

<sup>116</sup> 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. (a megállapítás tőlem: FN).

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> Infotv. 39. § (1) bekezdése értelmében „A Hatóság fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”. Amint azt korábban bíráltuk, a magyar rendszerben az ombudsman és a szakombudsmanok nem határozhatják meg a saját költségvetésüket, szemben az ügyészséggel, az Alkotmánybírósággal vagy az Állami Számvevőszékkel. Ez fokozottan igaz a NAIH-ra, mint autonóm közigazgatási szerve. Azzal, hogy egy közigazgatási szervtől ez már nem is várható.

<sup>119</sup> Jelentés 35. pont.

<sup>120</sup> Lásd: Jelentés 36. pont.

<sup>121</sup> Jelentés 36. pont.

<sup>122</sup> Bizottság kontra Németország (C 518/07) 2010. március 9-i ítélete 44. §-a.

<sup>123</sup> A Velencei Bizottság utal az ügyben időközben indult Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárásra. A kötelezettségszegési eljárás bizottsági szakában 2012. januárban Magyarország módosította az új adatvédelmi törvénytervezetét, 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. „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 közvetlenül és sok esetben indirekt módon biztosítsa az új adatvédelmi hatóság függetlenségét. Mint később látni fogjuk, ez azonban kevés volt ahhoz, hogy Magyarország megnyerje a Bizottság ellen az adatvédelmi biztos függetlenségének megsértése miatt indított kötelezettségszegési eljárást.

hatóság köztisztviselői és munkavállalói jogviszonyának létesítésével kapcsolatban. „A Velencei Bizottság sajnálatosnak találja, hogy a Törvény [Infotv]. nem mondja ki expliciten – 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”.<sup>124</sup> 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”.<sup>125</sup>

### III.VI. A magyar adatvédelmi biztos az európai joggyakorlatban

#### III.VI.3. Az Európai Unió Bíróságának ítélete a magyar adatvédelmi hatóság függetlenségéről

##### a) A jogbiztonság kérdése a Bizottság kontra Magyarország ügyben

A luxemburgi Európai Unió Bírósága 2014. április nyolcadikán meghozta ítéletét „Tagállami kötelezettségszegés a 95/46/EK irányelv – a személyes adatok kezelése vonatkozásában a természetes személyeket megillető védelem és az ilyen adatok szabad áramlása – A 28. cikk (1) bekezdése megsértése miatt, a felügyelő hatóság a megbízási idő lejártá előtti megszüntető nemzeti jogszabály és új felügyelő hatóság létrehozása és másik személy elnökké történő kinevezése”<sup>126</sup> tárgyában. Az Európai 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 végrehajtani.”<sup>127</sup> Ugyanis – szól Magyarország érvelése-, ha a közösségi bíróság „megállapítja, hogy Magyarország a 95/46 irányelv megsértésével szüntette meg a biztos megbízási időt, 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.”<sup>128</sup> 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 megbízási idő előtti megszüntetése sértené az [új adatvédelmi] Hatóság függetlenségének Alaptörvényben foglalt elvét.”<sup>129</sup> A kereset az Európai Bíróság szerint elfogadható. Ebből – többek között – az is következik, hogy (Magyarország érve szerint) az ítéletet úgy kellett volna végrehajtani, hogy a hatóság jelenlegi elnökét „visszahívják” és helyette a korábbi „adatvédelmi biztossal töltik be” a tisztséget.<sup>130</sup>

<sup>124</sup> Az Infotv. 50. § -a csak annyit mond, hogy „a Hatóság köztisztviselői és munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a Hatóság elnöke gyakorolja”.

<sup>125</sup> Jelentés 40. pont.

<sup>126</sup> C-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>

<sup>127</sup> C-288/12. sz. ügy 26. pont.

<sup>128</sup> Ítélet 26. pont.

<sup>129</sup> Ítélet 26. pont.

<sup>130</sup> Az Európai Bíróság álláspontja szerint, ha bizonyítást is nyerne az ítéletben, hogy Magyarország a kötelezettségszegést csak a „95/46 irányelv, illetve a jogbiztonság elvének megsértésével lenne képes orvosolni”,

Magyarország azon „érvére hogy az állítólagos jogsértést esetleg megállapító ítélet végrehajtása alaptörvény-ellenes helyzetet teremtene, meg kell állapítani,”<sup>131</sup> – hangsúlyozza az Európai 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.”<sup>132</sup>Pontosan a közösségi jog szupremáciája miatt.<sup>133</sup>

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 a közösségi bíróság megállapítja a kötelezettségszegést, de ennek megítélése – szól a második érv - a nemzeti bíróság kompetenciájába tartozik.<sup>134</sup> 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 megállapítsák,<sup>135</sup> és hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket, anélkül hogy akadályoznák a Bíróság ítéletének hatékony végrehajtását.”<sup>136</sup>

## **b) A joghatás problémája a Bizottság kontra Magyarország ügyben**

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.<sup>137</sup> Kérdés tehát, hogy az adatvédelmi biztos leváltása keletkeztet-e máig ható joghatásokat. Magyarország e tekintetben arra hivatkozott, hogy a 2011. évi CXII. törvénnyel

---

(Ítélet 34. pont), akkor is ez a tény „mindenképpen a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása körébe tartozik, ennél fogva nem befolyásolja a jelen kereset elfogadhatóságát.” (Ítélet 34. pont).

<sup>131</sup> Ítélet 35. pont.

<sup>132</sup> Ítélet 35. pont.

<sup>133</sup> 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.

<sup>134</sup> 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.]

<sup>135</sup> 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].

<sup>136</sup> Főtanácsnoki indítvány 49-50. pont.

<sup>137</sup> 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.

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.”<sup>138</sup>

A luxemburgi Európai Bíróság szerint a jelen ügyben a kötelezettségszegés<sup>139</sup> 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 le.<sup>140</sup> Ilyen körülmények között „nem lehet úgy tekinteni, hogy az állítólagos kötelezettségszegés az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártát követően már nem fejtett ki joghatásokat.”<sup>141</sup> 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.”<sup>142</sup> 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 jogsértés nyomán vált lehetségessé, az uniós joggal összeegyeztethetőek, és azokat csak úgy lehetne módosítani, ha ugyanazt a jogsértést ismét elkövetnék.”<sup>143</sup>

### **c) A lehetetlen végrehajtás problematikája a Bizottság kontra Magyarország ügyben**

Hogy Magyarország miként fog 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 államnak<sup>144</sup> [...] 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.”<sup>145</sup>

---

<sup>138</sup> Ítélet 27. pont.

<sup>139</sup> Az elfogadhatóságról szóló fejezet – helyesen – állítólagos kötelezettségszegésről beszél, mert ennek tényleges tartalmát csak az ügy érdemében hozott döntés tartalmazza.

<sup>140</sup> 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.

<sup>141</sup> Ítélet 31. pont.

<sup>142</sup> Főtanácsnoki indítvány 47. pont.

<sup>143</sup> Főtanácsnoki indítvány 48. pont.

<sup>144</sup> Az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése értelmében.

<sup>145</sup> „Az EK 226. cikke 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

E tekintetben a Bíróság érvelésén túlmegegy a főtanácsnoki indítvány, amely kimondja, hogy az ítélet végrehajtható. A főtanácsnok „nem tud [...] egyetérteni Magyarország azzal kapcsolatos érveléssel, hogy lehetetlen végrehajtani a [...] kötelezettségszegést esetleg megállapító ítéletet”<sup>146</sup>

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.”<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup> [...] 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.”<sup>149</sup>

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 Andrászt visszahelyezik biztosi tisztségébe az eredeti megbízatási idejéből hátralévő időtartamra, akár úgy, hogy kinevezik az [új adatvédelmi] Hatóság elnökévé.”<sup>150</sup>

#### **d) Az időbeli hatály jelentősége a Bizottság kontra Magyarország ügyben**

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. „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.”<sup>151</sup> Magyarország tehát kifejezetten a bírósági ítélet következményeire tekintettel kérte az ítélet időbeli hatályának korlátozását. Az időbeli hatály korlátozásának lényege ugyanis, hogy a kormányzat által

---

intézkedéseket [...]. Annak eldöntése tehát, hogy melyek az EK 226. cikke alapján kötelezettségszegést megállapító ítélet teljesítéséhez szükséges intézkedések, független az ilyen ítélet tárgyától, és e kérdés nem lehet az említett ítélet értelmezése iránti kérelem tárgya.”Lásd: Bizottság kontra Németország ítélet, 2007. július 18. C-503/04, EU:C:2007:432, 15. pont.

<sup>146</sup> Főtanácsnoki indítvány 36. pont.

<sup>147</sup> Főtanácsnoki indítvány 40. pont.

<sup>148</sup> Magyarország érvelésében sérti a jogbiztonság elvét a kötelezettségszegést megállapító kereset, mert az kihatással lenne az új adatvédelmi Hatóság jogszerűen megválasztott elnökének státuszára.

<sup>149</sup> Főtanácsnoki indítvány 44-45. pontja.

<sup>150</sup> Főtanácsnoki indítvány 46. pont.

<sup>151</sup> Ítélet 63. pont. A főtanácsnoki indítvány így fogalmaz: „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.]

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 Európai Bíróság 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.”<sup>152</sup> Ugyanakkor az időbeli hatály kérdéséről függetlenül felmerül – mint később látni fogjuk- hogy amennyiben a kötelezettség alapjául szolgáló jogsértést a tagállam nem orvosolta (és határozott álláspontunk szerint a mai napig nem orvosolta, erről az ügy érdemében a továbbiakban részletesen szó lesz), akkor a Hatóság jelenlegi elnöke mandátumának lejártával a jogsértés még mindig orvosolható az eredeti állapot helyreállításával.

#### **e) Az ügy érdeméről az Európai Unió Bíróságának az álláspontja a Bizottság kontra Magyarország ügyben**

---

<sup>152</sup> Az időbeli hatály korlátozása rendkívül összetett kérdés a bíróság joggyakorlatában. Az ítélet hatályának időbeli korlátozásáról kifejezetten csak a megsemmisítés iránti keresetek vonatkozásában rendelkezik az EK 231. cikk második bekezdése [EUMSZ 264. cikk]. A Bíróság ezen túlmenően előzetes döntéshozatali eljárásokban a jogbiztonság általános elve alapján kivételes esetekben kimondta az ítélet hatályának időbeli korlátozását. Szintén kivételnek tekinthető a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokban az ítélet hatályának időbeli korlátozása. A hatály korlátozásának lehetőségéről a kötelezettségszegés megállapítása esetén a következő jogesetek rendelkeznek: a C-475/07. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2009. február 12-én hozott ítélet 61. pontja. C-35/97. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1998. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5325. o.) 49. és azt követő pontjai és a C-426/98. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. március 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2793. o.) 40. és azt követő pontjai és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban az ítélet hatályának korlátozási lehetőségét csak elméleti szinten vizsgálva, a C-359/97. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6355. o.) 92. pontja. Továbbá a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.) 53. pontja és a C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.) 69. pontja. Illetve a Bizottság kontra Görögország ítélet, C-178/05, EU:C:2007:317, 67. és 89. pontjai, valamint a Bizottság kontra Írország ítélet C-82/10, EU:C:2011:621, 63. pontja. Lásd többek között a C-104/98. sz., Buchner és társai ügyben 2000. május 23-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3625. o.) 39-41. pontja. Ezek szerint megállapítható: „ha a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban hozott ítélet az abban található közösségi jogértelmezés alapján a kötelezettségszegés pusztán megállapításán túlterjedő hatással jár, úgy meghatározott körülmények között indokolt lehet az ilyen ítélet hatályának időbeli korlátozása.” [C-178/05. sz. Főtanácsnoki indítványának 89. pontja] „A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a korlátozás csak kivételesen lehetséges, ha két feltétel teljesül: először is, különösen az érvényesnek és hatályosnak ítélt szabályozáson alapuló, jóhiszeműen létrehozott jogviszonyok nagy számának következtében súlyos gazdasági következmények veszélye áll fenn, másodsor a közösségi rendelkezések [...] objektív és jelentős bizonytalanság miatt a [...] a nemzeti hatóságokat a közösségi jogszabályoknak nem megfelelő magatartásra ösztönözték, és ehhez a bizonytalansághoz esetleg más tagállamok és a Bizottság magatartása is hozzájárult.” [C-178/05. sz. Főtanácsnoki indítványának 90. pontja]. Az időbeli korlátozást mint megoldást „a Bíróság [...] csak világosan meghatározott körülmények között alkalmazta, ha az érvényes és hatályos szabályozás alapján jóhiszeműen létrejött jogviszonyok magas száma miatt súlyos gazdasági következmények felmerülésének kockázata állt fenn, valamint úgy tűnt, hogy a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat [az uniós] rendelkezések tartalmát illető objektív és jelentős bizonytalanság indította [az uniós] szabályozásnak meg nem felelő magatartásra, amely bizonytalansághoz esetleg más tagállamok vagy a Bizottság magatartása is hozzájárult” [A C-367/93–C-377/93. sz., Roders és társai egyesített ügyekben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-2229. o.) 43. pontja].

A Bíróság megállapította, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízását, nem teljesítette a 95/46/EK irányelvből eredő kötelezettségeit.<sup>153</sup> „Tény, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg és módosíthatják azt az intézményi modellt, amelyet a felügyelő hatóságaik tekintetében legalkalmasabbnak vélnék. Ennek során azonban figyelemmel kell lenniük arra, hogy nem sérthetik a felügyelő hatóság függetlenségét, amely a 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből következik [...]”<sup>154</sup> Ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbízását az eredetileg megállapított megbízási idő lejárta előtt megszüntessék, anélkül hogy tiszteletben tartanák az e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízás idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami e hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne, és ez önmagában megkérdőjelezi az adatvédelmi hatóság teljes függetlenségét.<sup>155</sup>

Ahogy korábban elemeztük, a Bíróság esetjogában megállapította<sup>156</sup> „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 feladatkörüket.”<sup>157</sup> Az egyik ilyen kockázat a Bíróság érvelésében a független hatóságnak az őt felügyelő (politikai) szervhez történő ’idő előtti igazodás’.<sup>158</sup> A Bizottság és az őt támogató európai adatvédelmi biztos szerint elengedhetetlen, hogy miután a tagállam megállapította a hatóság megbízásának időpontját, tiszteletben tartsa azt, anélkül hogy lehetősége lenne azt idő előtt megszüntetni, kivéve ha azt súlyos és objektíve ellenőrizhető okok indokolják. A megbízás idő előtti megszűnése megteremti a felügyelő hatóság jogellenes befolyásolásának kockázatát feladatai gyakorlása során, ami sérti a függetlenségét.<sup>159</sup>

Másrészt a magánélethez való jog őrzője, mint adatvédelmi biztos szerep, megköveteli, hogy az adatvédelmi hatóságok „mentesek legyenek a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is”.<sup>160</sup> „Ellentétben Magyarország állításával az adatvédelmi hatóság „funkcionális függetlensége” „önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a felügyelő hatóságok védve legyenek bármilyen külső befolyástól.”<sup>161</sup> Ugyanis „a felügyelő hatóságok által élvezett funkcionális függetlenség abban az értelemben, hogy tagjai feladatkörük ellátása során senkitől nem fogadhatnak el utasítást,

---

<sup>153</sup> „A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit.” Ítélet 62. pont

<sup>154</sup> Ítélet 60. pont.

<sup>155</sup> Ítélet 54. pont. Lásd még: Bizottság kontra Ausztria ítélet, EU:C:2012:631, 51. pontját.

<sup>156</sup> 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.

<sup>157</sup> Ítélet 53. pont.

<sup>158</sup> Ítélet 53. pont. A Bizottság és az őt támogató európai adatvédelmi biztos szerint elengedhetetlen, hogy miután a tagállam megállapította a hatóság megbízásának időpontját, tiszteletben tartsa azt, anélkül hogy lehetősége lenne azt idő előtt megszüntetni, kivéve ha azt súlyos és objektíve ellenőrizhető okok indokolják. A megbízás idő előtti megszűnése megteremti a felügyelő hatóság jogellenes befolyásolásának kockázatát feladatai gyakorlása során, ami sérti a függetlenségét. [Lásd: Főtanácsnoki indítvány 55. pont].

<sup>159</sup> Lásd: Főtanácsnoki indítvány 55. pont.

<sup>160</sup> Ítélet 53. pont.

<sup>161</sup> Ítélet 52. pont.

szükséges,<sup>162</sup> de korántsem elégséges feltétele annak, hogy e hatóságok megfeleljenek<sup>163</sup> az irányelv értelmében a teljes függetlenség követelményének.<sup>164</sup>

A jelenlegi „helyzetben nem tekinthető úgy, hogy a felügyelő hatóság a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától mentesen működhessen. 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.”<sup>165</sup>

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 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 létrehozásában<sup>166</sup> álló feladatuk teljesítését.”<sup>167</sup>

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 folytonosságot<sup>168</sup> az ügyek intézése tekintetében. Önmagában az intézményi modell megváltoztatása tehát nem igazolhatja objektív módon a biztosi tisztség ellátásával megbízott személy megbízatásának ilyen átmeneti intézkedések

---

<sup>162</sup> Ítélet 52. pont.

<sup>163</sup> Magyarország érve ugyanis az, hogy a „95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében foglalt függetlenségi követelmény a felügyelő hatóságot a feladatkörének 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].

<sup>164</sup> Lásd: Bizottság kontra Ausztria ítélet, EU:C:2012:631, 42. pont.

<sup>165</sup> Ítélet 55. pont.

<sup>166</sup> 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].

<sup>167</sup> 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.

<sup>168</sup> 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]

nélkül történő megszüntetését,<sup>169</sup> amelyek alapján biztosítható a megbízatása időtartamának tiszteletben tartása.”<sup>170</sup>

„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.”<sup>171</sup> A Főtanácsnoki indítvány ezen érvnél osztja 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 lejárta 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.”<sup>172</sup>

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 összeférhetlenség kimondásával, felmentéssel és a tisztségtől való megfosztással szűnhet meg.<sup>173</sup> Az utóbbi három esetben a megszűnéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával meghozott határozat volt szükséges.<sup>174</sup> „Márpedig – fogalmaz a luxemburgi Bíróság – nem vitatott, hogy a biztos megbízatásának megszüntetésére nem e rendelkezések valamelyikének alkalmazásával került sor, és nem vitatott különösen az, hogy a biztos hivatalosan nem mondott le.”<sup>175</sup> 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

---

<sup>169</sup> 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]

<sup>170</sup> Ítélet 61. pont.

<sup>171</sup> Ítélet 49. pont.

<sup>172</sup> Főtanácsnoki indítvány 56. pont.

<sup>173</sup> 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 lehet szüntetni, hogy az európai adatvédelmi biztos függetlenségének alapvető feltétele, a megbízatásának tiszteletben tartása, a megbízatás időtartamának leteltéig biztosítva legyen, kivéve a súlyos és objektíve ellenőrizhető okon alapuló megszüntetés esetét. [Lásd: Ítélet 56. pont.]

<sup>174</sup> Ítélet 57. pont.

<sup>175</sup> Ítélet 58. pont.

szerint alapvetően nem ért egyet az új intézményi modellel, és egy ilyen kinevezést nem fogadna el.<sup>176</sup> A főtanácsnoki indítvány szerint<sup>177</sup> Magyarország nem bizonyította, hogy a biztos visszautasította volna az új adatvédelmi Hatóság vezetésének tisztességét, a sajtóban megjelent interjúkban a biztos által ezzel kapcsolatban tett megnyilatkozások nem jogforrások. 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 nem 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 megbízatása meghosszabbítását annak rendes lejártáig.<sup>178</sup> 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.”<sup>179</sup>

Összefoglalva az ügy érdemét, az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy Magyarország nem bizonyította olyan objektív ok fennállását, amely igazolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését.<sup>180</sup> A fenti megfontolásokra tekintettel, fogalmaz az Európai Bíróság „meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit.”<sup>181</sup>

#### **f) A közjogi helyzet 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.<sup>182</sup>

A kötelezettségszegés megállapító jogerős bírósági ítélet után három hónappal, 2014. július 8-án 21:30 perckor 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

<sup>176</sup> Főtanácsnoki indítvány 63. pont.

<sup>177</sup> Elfogadva a Bizottság ezügyben 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.]

<sup>178</sup> Főtanácsnoki indítvány 58. pont.

<sup>179</sup> Főtanácsnoki indítvány 81. pont.

<sup>180</sup> Lásd Ítélet 39. pont.

<sup>181</sup> Ítélet 62. pont.

<sup>182</sup> Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az eljárásban kötelezett fél, a magyar állam 2014. április 6-át követően ügyvivő kormányként működött.

európai parlamenti és tanácsi irányelvből eredő kötelezettségeit azzal, hogy dr. Jóri András adatvédelmi biztosi megbízását 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.”<sup>183</sup>

A bocsánatkérés mellett dr. Jóri András leváltott adatvédelmi biztos – a sajtó értesülése szerint a kormánnyal kötött megállapodás révén – hatvankilenc millió forint kártérítésre volt jogosult, amely<sup>184</sup> - egyebek mellett - tartalmazta az adatvédelmi biztos hátralevő, de ki nem töltött hivatali ideje alatt járó fizetését és egy egyszeri kártérítési összeget. (A kormányzattal a megállapodás – minden bizonnyal – tartalmazta Jóri András Strasbourghoz benyújtott panaszának a visszavonását, amelynek lényege, hogy a kártérítési pert a kormány egyezséggel lezárja. Így jelentős presztízavesztéstől kíméli meg magát a magyar kormány. Ugyanis az adatvédelmi biztossal kötött megállapodást közvetlenül megelőzően döntött - nagyon hasonló ügyben a Strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) dr. Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, idő előtti elmozdításáról, és megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének elmozdítása sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét, különösen a tisztességes eljárásból való jogot. Az elnöknek a megbízását megszüntető döntés ellen nem állt rendelkezésre jogorvoslat. Az EJEB kifejtette, hogy a megbízás megszüntetésének oka, nem a Magyarország által hivatkozott modellváltás, hanem a Bíróság elnökének a közjogi változásokat kritizáló véleménye, így Bakának sérült a szabad véleménynyilvánításához való joga is.<sup>185</sup> Külön dolgozat témája – ez vonatkozik Jóri András és Baka András ügyére is -, hogy egy tagállamnak – akár kötelezettségszegési eljárásban, akár az Emberi Jogi Bíróság eljárásában, ha alapjogi kötelezettségei elmulasztása miatt, vagy annak következtében, kártérítést kell fizetnie -, akkor kétszeresen is kárt okoz a saját választópolgárainak, hiszen nemcsak a helytelen jogi döntés erga omnes következményeit kell minden választópolgárnak viselnie (például a jelen esetben egy megcsonkított adatvédelmi biztosi intézményt, és egy költséges új hatóság felállításának a terhét), hanem a központi költségvetésből – minden állampolgárnak – a kormányzat jogszerűtlen döntéséért, kártérítést kell fizetnie.

Úgy tűnik, a jelen ügyet a magyar kormány ezzel lezártak tekinti. Álláspontunk szerint azonban semmilyen érdemi intézkedés nem történt az EUMSZ 260. cikkének<sup>186</sup> végrehajtása érdekében, különösen pedig a 260. cikk (1) bekezdésének és a hozzá tartozó e fejezetben ismertetett bírósági gyakorlatnak az érvényesítése érdekében: „az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.” Mert, ahogy az ügy érdemének ismertetésében rámutattunk, „ellentétben Magyarország állításával az adatvédelmi hatóság „funkcionális függetlensége” „önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a felügyelő hatóságok védve legyenek bármilyen külső befolyástól.”<sup>187</sup> Ugyanis „a felügyelő hatóságok által élvezett funkcionális függetlenség abban az értelemben, hogy tagjai feladatkörük ellátása során senkitől nem

<sup>183</sup> [http://os.mti.hu/hirek/98715/az\\_igazsagugyi\\_miniszterium\\_kozlomenye](http://os.mti.hu/hirek/98715/az_igazsagugyi_miniszterium_kozlomenye)

<sup>184</sup> A kártérítés összege adómentes volt. <http://nol.hu/belfold/bocsanakeres-es-69-millio-errol-szolt-a-megallapodas-1473191>. Ugyanakkor a megállapodás teljes szövege nem ismert.

<sup>185</sup> Lásd részletesen: Case of Baka v. Hungary (Application no. 20261/12).

<sup>186</sup> az EKSz. korábbi 228. cikke

<sup>187</sup> Ítélet 52. pont.

fogadhatnak el utasítást, szükséges,<sup>188</sup> de korántsem elégséges feltétele annak, hogy e hatóságok megfeleljenek<sup>189</sup> az irányelv értelmében a teljes függetlenség követelményének.<sup>190</sup>

A jelenlegi „helyzetben nem tekinthető úgy, hogy a felügyelő hatóság a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától mentesen működhessen. 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 megbízásának időtartamát annak leteltéig tiszteletben kell tartani, és a megbízást csak az alkalmazandó jogszabályokban foglalt szabályok és garanciák tiszteletben tartása mellett lehet idő előtt megszüntetni.”<sup>191</sup>

Ahogy az ügy érdemében rámutattunk, 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 folytonosságot<sup>192</sup> az ügyek intézése tekintetében. Önmagában az intézményi modell megváltoztatása tehát nem igazolhatja objektív módon a biztosi tisztség ellátásával megbízott személy megbízásának olyan átmeneti intézkedések nélkül történő megszüntetését, amelyek alapján biztosítható a megbízásának időtartamának tiszteletben tartása.”<sup>193</sup>

Álláspontunk szerint Magyarország az ítélet végrehajtását úgy is teljesítheti, hogy a jelenlegi NAIH elnökének mandátuma lejártát követően, 2020-ban reparálja az eredeti állapotokat oly módon, hogy az idő előtt menesztett adatvédelmi biztost visszahelyezi hivatalába.

A tagállami kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása az EUMSZ 260. cikkének a szövege alapján arra kötelezi az érintett tagállamot, hogy tegye a közösségi bíróság ítéletében foglalt teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.<sup>194</sup> Ugyan a luxemburgi bíróság tisztán megállapítási ítéletében nem kötelezheti a kötelezettségszegést elkövető tagállamot,<sup>195</sup> hogy meghatározott intézkedéseket tegyen,<sup>196</sup> az érintett tagállam minden szerve – köztük a jogalkotó, az

---

<sup>188</sup> Ítélet 52. pont.

<sup>189</sup> Magyarország érve ugyanis az, hogy a „95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében foglalt függetlenségi követelmény a felügyelő hatóságot a feladatkörének 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 a feladatkör ellátására.” Amennyiben [...] funkcionális függetlenség biztosított, csekély a jelentősége annak, hogy a hatóság vezetőjének személye akár eredeti megbízásának lejártát megelőzően megváltozik.” [Ítélet 42. pont].

<sup>190</sup> Lásd: Bizottság kontra Ausztria ítélet, EU:C:2012:631, 42. pont.

<sup>191</sup> Ítélet 55. pont.

<sup>192</sup> 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]

<sup>193</sup> Ítélet 61. pont.

<sup>194</sup> Főtanácsnoki indítvány 41. pont.

<sup>195</sup> Lásd Főtanácsnoki indítvány 42. pont.

<sup>196</sup> „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 foglalt 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.]

igazságszolgáltatási és a közigazgatási szervek is – köteles saját hatáskörében biztosítani a Bíróság ítéletének végrehajtását,<sup>197</sup> 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.<sup>198</sup> Ezenkívül a közösségi 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.<sup>199</sup>

Ugyanis a kötelezettségszegés – természeténél fogva - akkor is megvalósul, ha a magyar kormány bocsánatot kér ezért és akkor is, ha nem kér bocsánatot. Az a körülmény, hogy a menesztett adatvédelmi biztos fizetését utólagosan kifizetik, vagy egyéb anyagi kompenzációban részesítik<sup>200</sup> nem változtat azon, hogy a kormány közjogi kötelezettségének megszegése folytán a közösségi joggal összeütközésben van. Ennek a magatartásnak a kötelezettségszegés pillanatában a közösségi bíróság ítéletben megállapított – és kifogásolt - körülményei változatlanul fennállnak. Másként fogalmazva: az ítéletben megállapított jogsértés továbbra is fennáll. A jelenlegi adatvédelmi hatóság elnöke ugyanis a közösségi 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.”<sup>201</sup> – hangsúlyozza a Főtanácsnoki indítvány.

A kötelezettségszegést megállapító ítélet jogkövetkezményei a közösségi 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 közösségi joggyakorlat, amely a közösségi 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 fejezi ki a történetekért. Természetesen Magyarország tisztában van az ítélet következményeivel. Éppen ezért hivatkozik arra az eljárás korai szakaszában, hogy ha a közösségi Bíróság „megállapítja, hogy

---

<sup>197</sup> „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]

<sup>198</sup> Főtanácsnoki indítvány 42. pont

<sup>199</sup> „Such conduct constitutes a serious and intolerable breach of the duty of Member States under the second paragraph of Article 5 of the Treaty to abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of the Treaty and thereby goes to the very basis of the Community legal order.” [Bizottság kontra Olaszország C-101/91 ügyben hozott ítélet 23. pontja].

<sup>200</sup> Azért, hogy megelőzzék a néhány napon belül esedékes elmarasztaló strasbourgi bírósági ítéletet.

<sup>201</sup> 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 töltsön be az irányelv 28. cikke szerinti tisztséget.” [Főtanácsnoki indítvány 30.pont]

Magyarország a 95/46/EK irányelv megsértésével szüntette meg a biztos megbízását, 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”<sup>202</sup> 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 [..]”<sup>203</sup>

Pontosan Magyarország érve volt, hogy ha a közösségi bíróság a kötelezettségszegést megállapítaná, ez „egyébiránt azzal járna, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének valamennyi aktuusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal, mivel azokat olyan felügyelő hatóság fogadta el, amely nem felel meg a 95/46/EK irányelv követelményeinek [..]”<sup>204</sup>

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, „elégetlen lépés. Jogaik megsértéséért minden magyar állampolgártól kell elnézést kérnie.” Álláspontunk, hogy a civilek tévesen ítélték meg a fennálló közjogi helyzetet: indifferens ugyanis, hogy a miniszter kitől kér bocsánatot, ha tízmillió magyar állampolgártól, ha Jóri Andrásról vagy Őszentségétől a Római Pápától, akkor sem reparálható a kötelezettségszegés miatti mulasztás. Azt viszont lehetett volna sérelmezni, sajnálatos módon egyik szervezet sem tette meg, hogy mind a mai napig semmilyen érdemi intézkedést nem tett a kormány, hogy eleget tegyen a luxemburgi Európai Unió Bírósága C-288/12. sz. ítéletben foglaltak teljesítésére. A magyar kormány kötelezettségszegésben „ragadt”.<sup>205</sup>

Magyarország pontosan a bírósági ítélet jogkövetkezményeire tekintettel kérte az ítélet időbeli hatályának korlátozását is. Az időbeli hatály korlátozásának lényege ugyanis nem más, ahogy azt korábban kifejtettük, mint hogy a kormányzat által kinevezett új adatvédelmi hatóság elnökének a megbízása végéig korlátozva legyen(ek) az ítélet jogkövetkezménye(i). Mert „Magyarország a [..] jelenlegi eljárásban egyértelműen jelezte arra irányuló kérelmét, hogy a kötelezettségszegés esetleges megállapítása ne érintse a Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízását [..]”<sup>206</sup> Tehát az ítélet egyértelmű jogkövetkezménye – Magyarország szerint is – Jóri András visszahelyezése, illetve a jelenlegi elnök elmozdítása, amelynek időbeli korlátozását ezért kellett Magyarországnak kérnie.

A kötelezettségszegést megállapító ítélet jogkövetkezményeit – meglepő módon - a Főtanácsnoki indítvány megengedőbben látja, mint a perveztes 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

---

<sup>202</sup> Ezért, ahogy korábban kifejtettük, Magyarország szerint a kötelezettségszegést „megállapító ítéletet nem lehetne végrehajtani.” [Ítélet 26. pont].

<sup>203</sup> Amint azt egyébként Magyarország is hangsúlyozta (noha a jogsértés esetleges megállapításával szemben felhozott érvként). [Főtanácsnoki indítvány 44. pont].

<sup>204</sup> Ítélet 27. pont.

<sup>205</sup> Lásd: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=682>

<sup>206</sup> „Magyarország azt javasolja, hogy a Bíróság korlátozza ítéletének időbeli hatályát, és rendelkezzen úgy, hogy a megállapított kötelezettségszegés nem érinti a Hatóság elnökének megbízását [..].” [Ítélet 63. pont].

tölti be.”<sup>207</sup> Ezzel szemben a magyar fél úgy ítélte meg, hogyha az EU bírósága a kötelezettségszegést megállapítja, akkor a „hatóság jelenlegi elnökének valamennyi aktusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal”.<sup>208</sup>

Összefoglalva e fejezetet, a Magyarországgal szembeni kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtására a mai napig nem került sor. Mint ahogy korábban idéztük „A tagállami kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása az EUMSZ 260. cikk<sup>209</sup> szövege alapján arra kötelezi az érintett tagállamot, hogy megtegye a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket<sup>210</sup> [...] 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.”<sup>211</sup> 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.<sup>212</sup> Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.<sup>213</sup> Ezen szankciók alkalmazásának a lehetősége jelenleg, 2017-ben is az Európai Unió Bizottságának kezében vannak, azokat bármikor foganatosíthatja a Bizottság. Az, hogy a jelen helyzetben az új hatóság elnöke időközben kitölti hivatali mandátumát, sokat egyszerűsít a helyzeten, hiszen az ő esetleges elmozdításáról nem kell külön gondoskodni.

Egyébként az adatvédelmi biztos függetlenségének a megsértése amit a Bíróság ítéletében jogerősen megállapított, egyben az EU Alapjogi Chartájának alapelveit is sérti. A Bíróság ugyanis a fent tárgyalt Bizottság kontra Németország ügyben már megállapította, hogy a 95/46/EC irányelv alapján a tagállamok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenséggel járnak el. Ez a követelmény az elsődleges uniós jogból, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ. 16. cikk (2) bekezdéséből is következik.<sup>214</sup>

---

<sup>207</sup> Főtanácsnoki indítvány 46. pont.

<sup>208</sup> Ítélet 27. pont.

<sup>209</sup> EKSz. korábbi 228. cikke

<sup>210</sup> 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.

<sup>211</sup> Főtanácsnoki indítvány 42. pont.

<sup>212</sup> EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés

<sup>213</sup> EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés 2. albekezdése.

<sup>214</sup> C-518/07. Bizottság v. Németország 47. pont. Csatlós Erzsébet felhívja a figyelmet, hogy az Alapjogi Charta és az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) egy bizonyos fajta szimbiózist keletkeztetett a két joganyag között. Az 52. cikk (3) bekezdésének célja a Charta és az EJEE közötti szükséges összhang biztosítása: ameddig a Chartában foglalt jogok megfelelnek az EJEE által biztosított jogoknak, addig azok tartalma és terjedelme – az engedélyezett korlátozásokat beleértve – azonos az EJEE – és az ahhoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek – által meghatározottakkal. A biztosított jogok tartalmát és terjedelmét pedig ennek megfelelően a két szóban forgó dokumentumon kívül az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának jogértelmező-jogfejlesztő esetjoga is alakítja. A jogvédelem esetében azonban fontos korlát, hogy a Charta által nyújtott védelem szintje semmilyen esetben sem lehet alacsonyabb az EJEE által biztosított védelem

Elméleti a kérdés, hogy az adatvédelmi hatóság vezetőjének jogszerűtlen leváltása esetén a közösségi jog (pontosabban az uniós jog) szempontjából van-e jelentősége annak, ha az adatvédelmi ombudsman – esetlegesen - már nem kíván a megváltozott helyzetben korábbi tisztségébe visszatérni. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés fennállását a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő leteltének időpontjában fennálló helyzete alapján kell megítélni.<sup>215</sup> E határidő 2012. április 7-én járt le. Tehát az Európai 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 hátralevő fizetését kétszeresen meghaladó anyagi kompenzációval kényszerítik távozásra, akkor ismét felmerül a 95/46/EK irányelv 28. cikkében foglalt „teljes függetlenség” elvének a sérelme. Nyilvánvalóan az Európai Unió nem támogat egy olyan közjogi rendszert, ahol a független alkotmányos szervek vezetőit idő előtt távozásra lehet, bírni anyagi előnyök kikényszerítésével. Ilyen elven meneszthető az Alkotmánybíróság elnöke, bármely alkotmánybíró, a legfőbb ügyész vagy a Kúria elnöke is. „Hozzáteszem, hogy a Bíróság kötelezettségszegést 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 lejártaig, 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.”<sup>216</sup>

---

szintjénél. Csatlós, Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, 2014/4. 12-19. o.

<sup>215</sup> Ítélet 29. pont. Továbbá Bizottság kontra Portugália ítélet, C-20/09, EU:C:2011:214, 31. pont.

<sup>216</sup> Főtanácsnoki indítvány 88. pont.

**©Bán-Forgács Nóra**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**